

## TERCEIRIZAR OU INTERNALIZAR: UM ESTUDO AVALIATIVO EM UMA INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR

Vilmar Secundina Dantas<sup>1</sup>  
Alberto Sampaio Lima<sup>2</sup>  
Wagner Bandeira Andriola<sup>3</sup>

### RESUMO

A presente pesquisa trata do fenômeno da terceirização de serviços de mão-de-obra em detrimento da internalização de serviços, em especial dos serviços de Limpeza e Conservação e Vigilância Patrimonial Desarmada. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar os aspectos relevantes para a tomada de decisão efetiva entre a terceirização e internalização destes serviços em uma instituição pública de ensino superior. A abordagem teórica trata sobre a terceirização de serviços públicos, suas definições e evolução histórica, como também aspectos da administração pública e medição de custos. Quanto aos aspectos metodológicos, caracteriza-se, quanto a seus fins, um estudo descritivo de caráter exploratório. Optou-se por realizar uma triangulação entre análise documental, observação e estudo de caso. Em relação à natureza dos dados, trata-se de uma pesquisa transversal de natureza quali-quantitativa com utilização de dados primários, colhidos por meio de questionário específico aplicados aos gestores da instituição e também utilização de dados secundários, obtidos através da pesquisa documental nos anos de 2014 a 2019. A amostra é não probabilística, intencionalmente escolhida, determinada através da taxa de retorno do instrumento aplicado na coleta de dados. Os resultados apontam uma boa satisfação com os serviços terceirizados e que a transparência dos custos dos serviços é fundamental no processo decisório. Sobre os custos, ocorreu um relativo desconhecimento de sua composição por parte dos respondentes. No caso avaliado, a análise comparativa dos custos da terceirização versus internalização resultou num custo geral mais elevado para os serviços terceirizados no período avaliado.

**Palavras-chave:** Ensino Superior; Terceirização; Custos.

## OUTSOURCING OR INTERNALIZING: AN EVALUATIVE STUDY IN A PUBLIC INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION

### ABSTRACT

This research deals with the phenomenon of outsourcing labor services to the detriment of the internalization of services, in particular cleaning and conservation services and unarmed property surveillance. The general objective of this research was to analyze the relevant aspects for the effective decision making between the outsourcing and internalization of these services in a public institution of higher education. The theoretical approach deals with the outsourcing

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC) pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Servidor Técnico-Administrativo da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT). E-mail: vilmar\_dantas@unemat.br.

<sup>2</sup> Doutor em Engenharia de Tele-Informática (Universidade Federal do Ceará); Professor Adjunto da Universidade Federal do Ceará (UFC); Professor Permanente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC/UFC). E-mail: alberto.ufc@gmail.com.

<sup>3</sup> Doutor em Filosofia e Ciências da Educação (Universidad Complutense de Madrid); Pesquisador do CNPq (Nível 1C); Professor Titular da Universidade Federal do Ceará (UFC); Coordenador do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC/UFC). E-mail: wagner.andriola@pq.cnpq.br.

of public services, their definitions and historical evolution, as well as aspects of public administration and cost measurement. As for the methodological aspects, an exploratory descriptive study is characterized for its purposes. It was decided to perform a triangulation between document analysis, observation and case study. In relation to the nature of the data, this is a cross-sectional survey of a qualitative and quantitative nature using primary data, collected through a specific questionnaire applied to the institution's managers and also using secondary data, obtained through documentary research in the years from 2014 to 2019. The sample is non-probabilistic, intentionally chosen, determined through the rate of return of the instrument applied in the data collection. The results indicate a good satisfaction with the outsourced services and that the transparency of the service costs is fundamental in the decision-making process. Regarding costs, there was a relative ignorance of its composition by the respondents. In the case evaluated, the comparative analysis of the costs of outsourcing versus internalization resulted in a higher overall cost for outsourced services in the period evaluated.

**Keywords:** Higher Education; Outsourcing; Costs.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a intensificação da crise fiscal e, conseqüentemente, do déficit estatal já em décadas passadas, como a iniciada nos anos 1970 estendida até a década de 1980, gerada pela crise do petróleo, expôs e fragilizou a economia nacional (ANDRIOLA, 2008). Essa nova realidade condicionou à reorganização do Estado brasileiro a novas orientações à sua política nacional. Nesse cenário, a redução do déficit associou a necessidade de redução de custos e contenção de despesas através de reformas administrativas nas estruturas das organizações (CAVALCANTE; ANDRIOLA, 2012).

As reformas administrativas foram apoiadas no discurso de melhoria da eficiência e efetividade aos serviços prestados ao Estado, e com isso as transferências de atividades secundárias para empresas prestadoras de serviços se mostraram mais lucrativas, na oportunidade, assim consolidando a terminologia da terceirização de serviços públicos.

Olheret al. (2015) relatam que o Decreto-Lei 200/67 foi um dos alicerces e sementes para a regulamentação da terceirização no Brasil, pois foi por meio dessa legislação que se promoveu o início de uma grande reforma administrativa na administração pública alavancada pela nova realidade econômica vivenciada no país. Considerando ainda que esses novos ideais se apoiam na ideia do estado mínimo que surge com grande força nesse período (ANDRIOLA; OLIVEIRA, 2015).

A terceirização insere-se como uma prestação de serviço por empresas contratadas pela administração pública para realizar determinada atividade, não se considerando como uma transferência de atividades e radicalização da divisão social do trabalho no capitalismo, pois o ente contratante continua sob o comando do tomador do serviço (FILGUEIRAS; CAVALCANTE, 2015).

Filgueiras e Cavalcante (2015) relatam que as empresas através de seus representantes legais têm defendido ferrenhamente a implantação da terceirização há algumas décadas e suas interferências obtiveram êxito por meio da edição da súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que permitiu por intermédio de empresas interposta a contratação de trabalhadores nas atividades meios desde que não atingisse a atividade fim.

Conforme Carvalho (2018) a legalização da atividade de terceirização obedece estritamente aos requisitos e procedimentos legais da Lei 8.666/93. Olheret al. (2015) identificam que a inserção dessa atividade na administração pública federal se deu através da Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998 que dispõe sobre a extinção de alguns cargos na administração pública federal e em seu artigo 2º autoriza a execução indireta correspondentes aos cargos extintos ou em extinção, ou seja, a terceirização desses cargos passou a ser executada por empresas contratadas.

Até o ano de 2017 a terceirização se especializou em prestar serviços nas atividades meios e somente poderia ser aplicada a essas áreas tanto na iniciativa pública como na privada, pois as atividades finalística e alguns serviços específicos não poderiam ser objetos de terceirização. Conforme Lodi (2018) esse entendimento vigorou apenas até a publicação da Lei 13.429/2017, pois a partir de então foi descaracterizado a ilicitude da prestação de serviços por meio da terceirização das atividades finalísticas da empresa.

Em 2018 o Governo Federal editou o decreto nº 9.507/2018 que revogou o decreto 2.271/97 onde sua abrangência são os órgãos controlados pela União. Pela portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018 estabeleceu-se os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do decreto nº 9.507/2018 (BRASIL, 2018c).

Vilela e Pimentel (2018) destacam que o novo decreto nº 9.507/2018 não reconhece de forma expressa os serviços que serão objetos da terceirização, situação expressamente prevista no decreto anterior e abrangia às consideradas atividades-meio como limpeza e

conservação. Nesse sentido, a regra atual abre brecha para outras possibilidades de terceirização em primeira análise. Nesta mesma notícia, o planejamento do governo federal nega a possível relação da lei 13.429/2017 com o novo decreto, relatando que a lei trata apenas de trabalho temporário para empresas urbanas sem relação direta com as contratações dos serviços na administração pública e principalmente o abandono do concurso público gerador da internalização do serviço pelo órgão.

Cavalcante (2017) corrobora no sentido de que a lei 13.429/2017 não possui o condão de afastar o princípio do concurso público, ou seja, a internalização dos serviços públicos para fins de desenvolvimento da atividade-fim na máquina pública permanece e não abre espaço para terceirizar, apesar de a lei não ser clara ao se definir atividade fim e atividade meio, sendo o texto constitucional omissivo e impreciso. Nesse sentido, destaca-se que enquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior do Trabalho (TST) não se posicionarem de forma estável, íntegra e coerente acerca da matéria, serão gerados profundos debates doutrinários, decisões judiciais conflitantes e, sobretudo, considerável insegurança jurídica.

Não obstante de todo este processo histórico político, administrativo e jurídico das terceirizações, estão também as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, incluindo esta que é objeto desta pesquisa, pois permitiu a terceirização pelo fato de ter promovido, por lei complementar, a extinção de alguns cargos de sua lei de Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS. Após a previsão de extinção dos cargos, depois de promovido sua vacância, a terceirização de serviços públicos de limpeza e vigilância patrimonial desarmada passou a ser implementada na instituição de forma permanente.

Diante do contexto apresentado resta considerar que as atividades terceirizadas na IES pesquisada abrangem as atividades chamadas meios, com cargos extintos e assim com autorização constitucional para ser empregada a terceirização de serviços. A discussão dessas atividades permeia nos motivos pelos quais se decide abandonar a internalização e opta-se por caminhar a passos largos para o modelo da terceirização de serviços públicos.

A frequente exposição que os gestores públicos enfrentam no processo decisório de terceirizar ou produzir determinados serviços públicos caracteriza-se a diferentes perspectivas que oportunizam as escolhas. Portanto, frente às questões levantadas, a proposta desta pesquisa é responder o seguinte questionamento: *quais os principais aspectos que viabilizam uma*

*decisão mais efetiva entre a terceirização e internalização dos serviços de vigilância patrimonial desarmada e limpeza e conservação em uma IES pública?*

Para responder a questão problema o objetivo geral deste estudo é analisar os aspectos relevantes para a tomada de decisão efetiva entre a terceirização e internalização dos serviços de vigilância patrimonial desarmada e limpeza e conservação em uma IES pública. Para alcançar tal objetivo, foram estabelecidos como objetivos específicos os seguintes: a) elicitar a percepção dos gestores na decisão da terceirização e internalização de serviços; b) apurar o custo da terceirização e da internalização; e c) destacar o papel da transparência dos custos da terceirização do serviço público.

As primeiras observações que estimularam essa pesquisa foram feitas por meio do envolvimento e conhecimento de um dos autores desta pesquisa nos processos de repactuação e realinhamento de preço dos contratos, onde o impacto orçamentário e financeiro chamou atenção por seus valores expressivos e com interferência considerável no comprometimento do custeio na instituição. Assim, estudar as interferências e motivações nessas contratações nos faz entender melhor a significância do gasto público aplicado nesse tipo de contratação.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Com objetivo de compor a base teórica que auxiliará essa pesquisa, aqui buscamos compreender o processo de internalização de serviço a partir do contexto de administração pública e serviço público, como também a inserção da apuração de custo na administração pública. Destaca-se também como base teórica o processo histórico que fundamentam a terceirização de serviço e suas interferências na oferta do serviço público a sociedade.

### **2.1 Administração Pública e Serviços Públicos**

A expressão *administração pública* é utilizada ou conceituada em vários sentidos seja no sentido amplo, estrito, formal, material, etc., de forma que conceituar administração pública não é tão simples devido à diversidade que a incorpora (WILL, 2009). Conforme Alexandrino e Paulo (2011) em sentido amplo a administração pública é o conjunto de órgãos

de governo e pessoas jurídicas que exerce a função política e administrativa, já em sentido estrito só inclui órgãos e pessoas jurídicas que exerce a função meramente administrativa, no sentido formal é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que como regra desenvolve atividade administrativa e por fim no sentido material, sendo o conjunto de atividades que costumam ser próprias de função administrativa.

Corroborando com esse entendimento Meirelles (2006, p. 64) descreve administração pública sobre duas vertentes, a saber,

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Observa-se que os conceitos direcionam a entender que sempre a uma ligação da administração pública com os órgãos de governo que venham a exercer funções políticas conjugadas com funções administrativas necessárias a realização dos serviços prestados a sociedade. Will (2009) descreve a administração pública como todo aparelho de Estado que visam desenvolver atividades das políticas de governo, englobando o poder Executivo, Legislativo e Judiciário tanto da União quanto dos Estados, Municípios e Distrito Federal, com vistas a satisfazer as necessidades coletivas.

Conforme Barcarollo (2013) a relevância da instituição de *serviços públicos* permeia todo o sistema do Direito Público, onde a própria administração pública é formatada pelo conjunto de serviços públicos que são destinados e colocado à disposição da sociedade. Nessa perspectiva o autor observa mutações ao longo dos anos que proporcionou uma revolução na forma de ofertar e até mesmo conceituar serviço público.

Alexandrino e Paulo (2011), Santo (2010), Barcarollo (2013), relatam que historicamente o conceito de serviço público surge na França com seu desenvolvimento sob a escola do serviço público encabeçada por Léon Duguit. O aprofundamento dos estudos levou os franceses a incorporar cada vez mais atividades ao conceito de serviço público, chegando a enquadrar como tal, toda e qualquer atividade que o Estado exercia diretamente ou indiretamente.

Alexandrino e Paulo (2011) relatam que o conceito amplamente caracterizado pela escola francesa passou ao longo do tempo ser menos abrangente em suas definições, de forma a não ser empregado para qualquer atividade. Ocorre que conceituar serviço público e o arcabouço das atividades que se enquadram é complexo e não consensual na doutrina, conforme os autores o que se busca é identificar elementos relevantes que nos permitiria enquadrar uma atividade como serviço público.

Na definição de Meirelles (2006) serviço público é todo aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do estado. Para Di Pietro (2009) seria toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, como objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob-regime jurídico total ou parcialmente público. Conforme Mello (2009) serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público.

O processo de identificação e construção social relativo a determinada função ou profissão está atrelada ao “lôcus de trabalho, ao modo de funcionamento da empresa, órgão ou instituição e às relações que ali se estabelecem, e assim a imagem do *servidor público* está estritamente ligada à imagem do serviço público” (MATTOS; SCHLINDWEIN, 2015, p. 324).

A formação da imagem do servidor público muito se relacionou com a forma de como vemos a oferta e a entrega do próprio serviço público ao longo dos anos. Caráter pejorativo, princípio de ineficiência, desvio de finalidade da função e da própria política pública, burocracia em volto do serviço público, corrupção, dentre outros adjetivos, os relacionam à imagem do servidor público, tornando-os pelo perfil popular um trabalhador descomprometido, acomodado e que só pensa em progressões salariais e gratificações.

Essas perspectivas de descrédito da figura do servidor público têm colocado em cheque a própria necessidade da efetivação do servidor na carreira pública, uma vez que conforme vemos na doutrina, cada vez mais as políticas públicas tem se tornado letal para o abandono do perfil do servidor público e inserção da iniciativa privada. Outra situação seria a própria disputa entre as profissões do setor público e privado em relação a capacidade profissional de se prestar serviço com qualidade.

Conforme relato de Mattos e Schlindwein (2015, p. 324) “Diante deste quadro precário, surge à demanda por um melhor desempenho organizacional, no sentido de melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados”. Essas novas práticas que deviam ser implementadas com urgência visavam não apenas atingir a excelência no desempenho das atividades laborais, mais precisava provar através do trabalho do servidor que a política pública funcionava.

Muitas das distorções e problemas trazidos para administração pública com relação aos servidores públicos foi atenuado pela Constituição Federal de 1988 com grande detalhamento para o direito administrativo em especial em seus artigos 37 ao 40. A Carta Magna possivelmente buscou corrigir problemas históricos sobre uma era patrimonialista de farra no serviço público, que infelizmente ainda restam alguns resquícios, onde “governantes que tratam a coisa pública como se estivessem cuidando dos interesses privados seus e de sua camarilha” (ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 257).

Conforme Alexandrino e Paulo (2011) a regulamentação da Carta Magna foi fundamental para deixar clara a relação de investidura, mais as linhas mestras adotadas pelos constituintes vêm sendo reorientadas pela nova administração gerencial, cujo novo propósito tem sido pela redução da estrutura da máquina administrativa, alcançando um Estado bastante reduzido, preocupado apenas em dedicar-se às funções típicas e exclusivas, deixando a maioria das atividades a serem prestadas pelo setor privado, principalmente as atividades de cunho econômico.

### 2.1.1 Custo na Administração Pública – Noções

Apesar da previsão relativamente modesta na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 em relação a apuração de custos no serviço público vemos que ainda é algo muito incipiente e que vem ganhando forma nos últimos anos, principalmente pelas alterações expressivas da nova contabilidade do setor público. O cenário econômico nos inícios dos anos 70 apresentava-se com altas taxas de crescimento e conseqüentemente com as contas públicas aparentemente saudáveis (ANDRIOLA, 2009).

Num período eminentemente sem crise, não havia muita preocupação e intensas discussões sobre controle e redução de custo na administração pública. Ocorre que a partir dos anos 80 o cenário não era mais o mesmo e a crise fiscal intensificou-se e expôs a economia

nacional e internacional, assim o Estado Brasileiro passou por reorientação política e econômica, com objetivos estratégicos de contenção de despesas, associando e intensificando o controle e a qualidade do gasto público (ALONSO, 1999).

Maior (2006) relata que diferentemente do setor público o setor privado já se atentava para implementar o controle de custo, na lógica do fordismo a produção em escala introduzida num fluxo contínuo objetivava a redução de custo, ideias essas levados mundo afora e introduzidas também no modelo Toyota que se adequou também num modelo mais enxuto de empresa, numa busca de redução imediata do custo através das subcontratações e das terceirizações.

Conforme Alonso (1999), diferentemente do setor privado, no setor público não há tradição na medição e avaliação de custo, fato este que o torna bem precário. Nesse sentido as medições de resultados ainda são feitas de forma não sistemáticas e inadequadas pela administração pública. Nessa perspectiva o governo e a sociedade não compreendem em sua essência, em termos exatos, quanto de fato custam os serviços públicos, e isso, conseqüentemente prejudica tanto a boa alocação do recurso público como também a medida da eficiência do gasto e do resultado do serviço e, assim, abre margem para encobrir a ineficiência do gasto público.

Se analisarmos sobre a importância da apuração de custo na administração pública e se é tão necessária e tecnicamente viável, porque a cultura de custo nunca foi efetivada no setor público? Alonso (1999) responde por meio de três razões, sendo a primeira cultural, a segunda econômica e pôr fim, a visão apenas de cumprimento da lei. Nessa última, entendia-se que o simples cumprimento da lei tornava o serviço público eficaz, sendo que o princípio da eficiência não era almejado em sua essência, ainda mais por achar que o termo eficiência, que passaria a ser um princípio constitucional na administração pública brasileira, era apenas inerente ao setor privado e estranho ao serviço público. Conclui-se que não fazia parte da cultura pública que o cumprimento da lei deveria estar associado ao bom desempenho, a economicidade e a satisfação do usuário do serviço público.

A necessidade de apuração e gestão de custo passou a ser essencial na administração pública, pois, como percebemos, muitas perguntas precisavam ser respondidas. A eficiência através de uma boa gestão de custo é agora o auxílio necessário e urgente para o melhor desempenho gerencial. Essas novas funções do custo inseridas na nova contabilidade pública devem oferecer e fornecer dados no controle e tomada de decisão (ANDRIOLA, 2010).

Schneider e Gosmann (2017) cita que essas transformações objetivam também a criação e aprimoramento de mecanismo de controle do orçamento e das finanças de forma a prevenir riscos e corrigir distorções que podem afetar o equilíbrio das contas públicas.

Conforme Wesz e Dalongaro (2017, p. 52) a respeito do processo de avaliação de desempenho: “Os custos, somente apresentam sentido se vinculados a sistemas de avaliação de desempenho institucional. Tais avaliações de desempenho pressupõe um planejamento estratégico e de gestão de processos”. Por esta razão, o entendimento sobre o planejamento estratégico e os macroprocessos é substancialmente essencial para determinar a metodologia da gestão de custo no serviço público.

O processo histórico que insere a gestão e controle de custo na administração pública passa por algumas legislações importantes. Apesar de não termos tradição e muito menos cultura na apuração e gestão de custo na administração pública, algumas legislações já tratavam do assunto e mais recentemente passou a obrigar a utilização de um subsistema de custo, almejando vários objetivos, sendo um deles a geração de informações gerenciais a serem utilizadas nas tomadas de decisões pela administração.

Schneider e Gosmann (2017) identificam algumas legislações e marcos legais a respeito da previsão e obrigatoriedade do controle e gestão de custo na administração pública, e são as que seguem:

- Lei 4.320/64 – trata superficialmente sobre o controle e determinação do custo em relação a serviços públicos industriais nos artigos 85 e 99;
- Decreto-lei nº 200/1967 - também tratou do assunto, determinando no artigo 79 que “a contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão”;
- Decreto Federal nº 93.872/1986 - determina, no artigo 137, que “a contabilidade deverá apurar o custo dos projetos e atividades, de forma a evidenciar os resultados da gestão”;
- Lei complementar 101/2000 - prevê no artigo 4º, inciso I, alínea E, como também no art. 50, § 3º que diz “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”;

- Resolução/CFC nº 1.129/2008 - trata dos Sistemas Contábeis, dentre eles o Subsistema de Custos, que deve ser adotado de forma obrigatória para os fatos ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2010;e
- Resolução/CFC nº 1.366/2011 - Obrigatória a partir de 1º de janeiro de 2012, aprova a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica (NBC T) 16.11 que estabelece conceitos, o objeto, os objetivos e as regras básicas para a mensuração e evidenciação dos custos do setor público, destaca o valor da informação de custos para fins gerenciais, com o objetivo de apoiar programas de controle de custos e qualidade do gasto público (SCHNEIDER; GOSMANN, 2017).

Conforme a Resolução/CFC nº 1.366/2011, sendo a mais recente norma regulamentadora do processo de implementação de custo na administração pública brasileira, que aprova a NBC T 16.11, tem como principais objetivos do Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP), dentre outros: mensurar, registrar e evidenciar os custos; apoiar a avaliação de resultados e desempenhos; apoiar a tomada de decisão entre produzir ou terceirizar determinado bem ou serviço e apoiar as funções de planejamento e orçamento (BRASIL, 2011, grifo nosso).

A NBC T 16.11 além de objetivar a construção de um subsistema de informação de custo com todos os meios de mensuração e características contábeis busca construir e municiar a administração pública no apoio a avaliação de resultados de desempenho e principalmente a respeito da contribuição à tomada de decisão nos diversos processos. O SICSP tem o alcance obrigatório a todas as entidades do setor público, cujas informações identificam-se pela essência em informações para fins gerenciais.

## 2.2 O Fenômeno da Terceirização

Conforme Marcelino (2007), o termo terceirização no Brasil tem um significado um tanto abrangente comparado a outros países. A comparação é feita pelo termo usado na França, onde a especificidade é bem definida e aplicada quando ocorre empresa subcontratada trabalhando dentro da empresa principal, agora caso o trabalho seja realizado fora da empresa contratante, o processo naquele país denomina-se externalização (*externalizacion*). No Brasil a autora define a terceirização como todo processo de contratação de trabalhadores por empresa

interposta, ou seja, o trabalho é dever de uma empresa, mas é contratado de maneira imediata por outra.

Para Souza (2014) terceirizar é a transferência a terceiros de uma atividade laboral, podendo ser a uma empresa ou a qualquer outra pessoa externa a atividade da empresa. Nas instituições públicas conforme Giosa (1997) a terceirização é definida como sendo um processo de gestão que repasse atividades a terceiros desde que não seja atividades finalística do ente, ou seja, atividades não essenciais a sua finalidade. Dito isso, o autor alega que as instituições públicas preservam suas atividades império, sendo aquelas que na visão das normas do direito administrativo são indelegáveis.

Autores como Leiria (1992), Tunes (2009), Santo (2010), Lodi (2018) e Carvalho (2018) apontam que a efetivação histórica da terceirização surge nos Estados Unidos, principalmente durante a 2ª Guerra Mundial. Os autores justificam que nesse período as indústrias Bélicas precisavam produzir mais e assim dedicar seus esforços e tempo na atividade fim, que seria a produção de armas e munições, sendo que o suporte em atividades não finalísticas poderiam ser prestada por empresas contratadas para essa finalidade. Assim as atividades meio passaram a ser terceirizadas.

Corroborando com a ideia de que as organizações devem concentrar seus esforços na atividade finalística, Correia (2008) relata que a terceirização surge como auxílio em suas atividades secundárias, onde as organizações passam a concentrar-se e especializar-se nas suas principais atividades. O autor ainda menciona que o modelo de nascimento da terceirização nas organizações possibilita possíveis reduções de custo e conseqüente acompanhamento do processo de modernização do capitalismo, indicando novas formas de aumento de capital.

Salvador e Riba (2017) descreve que a inserção da terceirização surge como alternativas de prestação direta de serviços em organizações públicas e é marcada pela conseqüente e crescente influência de referências internacionais. No caso os autores afirmam que essa influência impactou diretamente a realidade de países europeus e incorporou, com certo grau de ajuste na Espanha.

De acordo com Carvalho (2018), atualmente a terceirização é vista como uma técnica administrativa moderna amplamente utilizada no ambiente organizacional brasileiro e mundial, principalmente nos países do primeiro mundo, sendo encarada não como modismo, mas sim como um enfoque estratégico capaz de melhorar os serviços oferecidos.

A influência e as reformas adotadas em países desenvolvidos a exemplo do Leste Europeu e Estados Unidos nos anos 70 e 80, encadeiam a reforma em diversos países e o Brasil inclui-se nesse processo. Uma das motivações da reforma foi exatamente a institucionalização da administração pública gerencial ocasionando um rearranjo estrutural nos modelos de administração do Estado. Esses projetos reformistas da gestão objetivou a redução da máquina administrativa na qual culminou no nascedouro da terceirização de serviços dentro da estrutura do Estado (SANTO, 2010).

Delgado (2002) discorre que a terceirização foi contemplada na legislação brasileira por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, onde define que a execução de atividades acessórias ao setor público deveria, preferencialmente, ser contratada a terceiros e posteriormente pela Lei nº 5.645/1970, estabelecendo que as atividades relacionadas a conservação, limpeza e outras semelhantes, serão, também, objeto de execução indireta. Olheret al. (2015) relatam que o Decreto-Lei 200/67 foi um dos alicerces e sementes para a regulamentação da terceirização no Brasil, considerando que esses novos ideais se apoiam na ideia do estado mínimo que surge com grande força nesse período.

Conforme Silva (2014) com a extinção do Regime Jurídico Único para servidores públicos na Constituição Federal de 1988 culminou em um dos quesitos essenciais para a reforma gerencial no Brasil e inserção legal da terceirização do serviço público, precedida por meio de licitação.

A tomada de decisão acerca do que é melhor em termos estratégicos, vislumbrando perspectivas que ao mesmo tempo defendem a continuidade da decisão por ser mais eficaz, eficiente e vantajoso, tendem também a gerar questionamentos contrários devidos a possíveis erros de diagnósticos nas decisões tomadas e estratégias adotadas quando falamos sobre terceirizar serviços ou efetivar servidores por meio de concurso público.

Santo (2010, p. 70) aponta que “a decisão sobre as vertentes terceirizar ou contratar servidores efetivos mediante concurso há que ser uma opção estratégica, com análise do contexto”, ou seja, deve ocorrer a avaliação dos cenários que envolvem o tipo de atividade onde as vantagens e desvantagens devem ser posta em um tipo de balança, obviamente atendendo os termos legais vigentes.

Para Sabaté (2004) a decisão de terceirizar um serviço pela organização deve ser estritamente estratégica, onde as consequências e os impactos da decisão deve suportar a escolha, mesmo que sempre esteja presente um certo grau de incertezas no processo.

Ao longo dos anos as atividades de terceirização passaram a ser regulamentada pelo Governo Federal através de suas leis e decretos e discutida e chancelada nos âmbitos dos tribunais, principalmente o do TST. A licitude do processo de terceirização passa pelo crivo legal, não sendo objeto de terceirização qualquer atividade.

Ocorre que a regulamentação do trabalho temporário nas empresas urbanas no que tange as atividades que possam ser objeto da terceirização foram ampliadas recentemente a partir das vigências das Leis 13.429/2017 e 13.467/2017, que altera dispositivos legais da Lei 6.019/1974, principalmente em relação a agora autorização de terceirizar atividade-fim e que de certa forma poderiam impactar na administração pública ou no mínimo gerar dúvidas sobre sua aplicação.

Até o advento dessas leis, e salvo legislações esparsas, a terceirização era orientada pela disciplina jurídica das Súmulas 256 e 331 do TST na qual vedava a interposição de empresa entre o prestador e o tomador de serviços, salvos as exceções trazidas pelas próprias súmulas. Por meio dessas Súmulas coube ao TST definir, devido ausência de legislação, a autorização da atividade de terceirização para alguns tipos de serviços que estavam envoltos nos chamados serviços de atividade-meio.

Pós-permissão da terceirização da atividade meio o Governo Federal passou a regulamentar as atividades passíveis de terceirização por meio de Decretos, Instruções Normativas (IN) e Portarias, sendo as mais recentes a IN 05/2017 e alterações, o decreto nº 9.507/2018 e alterações e a portaria 443/2018.

O primeiro ponto para considerarmos a terceirização lícita está previsto no art. 3º da IN, que diz “o objeto da licitação será definido como prestação de serviços, sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra” (BRASIL, 2017b). Percebe-se que é vedada a contratação por meio da terceirização quando o objeto tenha característica de fornecimento de mão-de-obra, devendo ser obrigatoriamente como prestação de serviço. Sobre a ilicitude da terceirização a IN 05/2017 prevê em seu artigo 9º, incisos de I a IV, onde veda a terceirização à alguns serviços na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A IN 05/2017 se preocupou em resguardar algumas atividades precípuas da administração, principalmente as que envolvam tomadas de decisão, ligadas as áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, como também as atividades estratégicas do órgão, onde a terceirização possa colocar em risco o controle, nesse caso qualquer tentativa de terceirizar essas atividades serão consideradas ilícitudes de contratação na administração pública (BRASIL, 2017b).

Conforme alude o artigo 7º da IN 05/2017 as atividades e serviços que seriam objetos de contratação indireta seria tratada por meio de decreto, e assim nasceu o decreto 9.507/2018 do Governo Federal, regulamentado pela portaria 443/2018, onde sim estabelece uma lista exaustiva dos serviços que preferencialmente serão objeto de execução indireta. Nessa lista os serviços de vigilância e limpeza são mencionados além de vários outros serviços, vejamos, “[...] XIV – limpeza [...]; XXI - segurança, vigilância patrimonial [...]” (BRASIL, 2018b).

Por derradeiro, em todas as defesas da licitude e também ilicitude do processo de terceirização, não se vê nenhuma legislação ou julgado que discorra de forma clara e com dados científicos os benefícios práticos advindos do processo de terceirização que justifique a tendência de permanência e amplitude na iniciativa pública. Na iniciativa privada, uma vez, era permitido apenas terceirizar atividade meio, agora, adentrou em suas atividades finalísticas, o que impediria de fato o avanço avassalador na atividade-fim da iniciativa pública? Ainda mais quando conceitos de Estado mínimo, redução da máquina pública, fôlego dos limites impostos pela LRF no que tange o gasto com folha de pagamento, são assuntos vivos em nossas políticas de Estado.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A presente pesquisa quanto a seus fins, caracteriza-se como um estudo descritivo de caráter exploratório. Segundo Gil (2008), a pesquisa descritiva objetiva, primordialmente, descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis, utilizando técnicas padronizadas para a coleta de dados. O método exploratório procura desenvolver a familiaridade com o problema, na busca de torná-lo mais explícito ou construir hipóteses.

De acordo com Zanella (2012), o método e a forma de abordar o problema classificam a pesquisa em qualitativa e quantitativa. Para Minayo (2001) não existe um "continuum" entre "qualitativo-quantitativo", onde o qualitativo seria o lugar da intuição, exploração e subjetivismo e o quantitativo o da objetividade traduzido em dados matemáticos. A diferença seria apenas a natureza onde a primeira visualiza o mundo dos significados não sendo perceptíveis e captáveis por equações e estatísticas, já a segunda visualiza a região mais concreta e visível. Contudo, as duas abordagens não se opõem, ao contrário, se complementam e interagem dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia. Considerando as orientações dos autores, o presente estudo tem por característica o método qualitativo e quantitativo, pois é uma pesquisa que busca o conhecimento, a avaliação, e ainda traduz opiniões e números em informações que serão analisadas e classificadas por procedimentos estruturados de coletas de dados.

De modo a confrontar aspectos teóricos com dados da realidade ocorre a necessidade de um delineamento da pesquisa. Existem aqueles ligados a pesquisa bibliográfica e documental que se vale de fontes de papel e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas, abrangendo as pesquisas experimentais e ex-post-facto, o levantamento e o estudo de caso (GIL, 2008). Portanto, a presente pesquisa, quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se em um estudo de caso, pesquisa documental e pesquisa ex-post-facto, haja vista utilizar, para o confronto entre a teoria e a realidade, a análise documental comparativa dos gastos com terceirização dos serviços de limpeza e conservação e segurança patrimonial dos anos de 2014 a 2019.

O *Lócus da Pesquisa* tomou-se como referência uma Instituição de Ensino Superior Pública, sendo pessoa jurídica de direito público da administração indireta, vinculada a estrutura organizacional do Estado a qual se vincula como unidade orçamentária, possuindo autonomia administrativa, didático-pedagógica e com orçamento próprio, de forma a planejar e executar suas ações de ensino, pesquisa, extensão e gestão com a participação de toda a comunidade acadêmica. A estrutura organizacional da IES pesquisada caracteriza como sendo multicampi, e ainda com diversos polos e núcleos pedagógicos em diversos municípios do seu Estado. O processo decisório vincula-se a Reitoria, com envolvimento dos gestores eleitos nos vários multicampi, possibilitando decisões descentralizadas e também decisões tomadas em conjunto nas reuniões dos diversos conselhos formados e institucionalizados.

A *População* estudada consiste nos gestores da instituição. O nível de escolha dos diversos gestores existentes na instituição deu-se pela capacidade de participar do processo decisório macro da instituição pesquisada, assim compondo um total de 34 atores. A *amostra* é do tipo não probabilística, intencionalmente escolhida, determinada através da taxa de retorno do instrumento aplicado na coleta de dados. Um dos critérios adotados para escolha da amostra é devido a esses perfis de cargos de gestão ser representativos na instituição e nos seus campi e estarem ligados diretamente a decisão de contrair despesas públicas.

O *Instrumento de Coleta de Dados* utilizado para os dados primários foi o questionário aplicado através de uma ferramenta eletrônica, sendo posteriormente ao recebimento das respostas, tabulados e aplicados à análise descritiva dos dados. Para os dados secundários, utilizaram-se dados sobre os custos com terceirização dos serviços de limpeza e conservação e vigilância patrimonial desarmada dos anos de 2014 a 2019 extraídos de termos de contratos e documentos de repactuações contratuais e também relativas a demonstrativos contábeis e gerenciais. A formação do custo de uma possível internalização foi calculada com base na lei de carreira dos servidores da IES analisada, seguindo a mesma regra de anos e quantitativos de pessoal no cálculo do custo da terceirização.

Para a *Análise e Tratamento dos Dados* foi utilizada a análise descritiva e inferencial a partir das interpretações dos dados qualitativos e quantitativos que serão empregadas para o tratamento analítico dos dados.

#### 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresentamos a análise descritiva dos dados coletados, sendo eles de natureza primária e secundária, com seus devidos resultados e interpretações, como também os procedimentos utilizados para a efetivação da pesquisa. Através da apuração do custo da terceirização e da internalização realizado para os anos de 2014 a 2019, possibilitou uma análise comparativa dos custos no período mencionado.

Os resultados da análise dos dados coletados através do questionário aplicado aos gestores através de uma amostra intencionalmente escolhida, direcionada a 34 participantes em potencial e com alcance no percentual de 73,53% dos respondentes, possibilitou verificar a percepção dos gestores da instituição sobre o processo decisório da terceirização como da internalização e sobre o processo de transparência dos custos desses serviços.

Os valores de referência para análise dos custos da terceirização foram minuciosamente analisados em todos os anos. Optamos por utilizar os valores dos contratos e suas alterações (aditivos e apostilamento), principalmente os valores de referência das repactuações que alude ao custo do ano, devido ao realinhamento dos preços dos contratos.

A formação do custo de uma possível internalização do serviço tomou por base o Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) da IES analisada pela referência da classe A, nível 1 até a Classe B, nível 2 considerando os anos de 2014 a 2019, como também a aplicação e composição dos encargos previdenciários patronais com incidência em todas as alterações salários nos respectivos anos e também o mesmo quantitativo de funcionários existente na terceirização nos anos mencionados nessa pesquisa. A referência dos insumos tomou-se como base o mesmo valor gasto no ano para a terceirização com algumas especificidades.

#### **4.1 Análise Descritiva dos Dados**

Nesta seção, apresentamos os resultados da análise e discussão dos resultados dos dados coletados através do questionário aplicado aos gestores, cujo objetivo foi analisar a percepção dos gestores da instituição sobre o processo decisório da terceirização de serviços de Limpeza e Conservação e Vigilância Patrimonial Desarmada como também o processo de internalização. Diante a demonstração dos resultados da aplicação do questionário também faremos uma triangulação e discussão dos resultados por meio da análise comparativa dos custos da terceirização versus internalização.

A qualificação e perfil dos respondentes da pesquisa evidenciam um perfil bastante experiente na participação do processo decisório, pois os respondentes acima de 36 anos representam 84% na pesquisa, sendo que 88% exercem função em cargos de gestão por um período superior a três anos e sobre a formação 64% possuem mestrado ou doutorado, sendo que 96% tem no mínimo uma especialização na área de graduação, mesmo que o grau de formação seja diversificado sobremaneira agrega ao conhecimento dos gestores elevando alta capacidade de pensar o processo decisório.

Outro ponto de destaque é sobre o conhecimento dos serviços que são terceirizados na IES objeto desta pesquisa, 100% dos respondentes acusaram conhecer os serviços terceirizados objeto dessa pesquisa, sendo que 88% responderam também ter conhecimento que

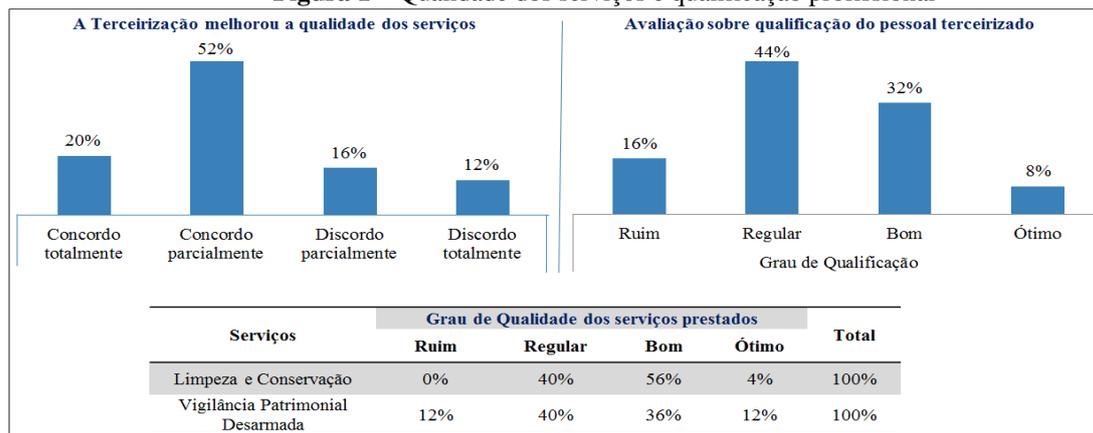
antes da terceirização dos serviços de Limpeza e Conservação e de Vigilância Patrimonial desarmada esses serviços eram prestados por servidores efetivos, mas que por meio lei complementar estadual do ano de 2008 foram extintos esses cargos à medida que se gerava a vacância e, desta forma, a terceirização foi legalizada e efetivada na instituição.

A autorização para que esses cargos uma vez ocupados por servidores de carreira pudessem ser exercidos por meio da terceirização foi previsto pela súmula 256 do TST no ano de 1986 para os serviços de vigilância, que posteriormente foi revista e ampliada pela 331 do ano de 1993 que também prevê os serviços de limpeza e conservação. Desta forma, não ocorre ilegalidade na terceirização de serviço uma vez que existe autorização legal.

O acesso as informações como também possíveis reuniões que discutam a análise de viabilidade do processo de terceirização de serviços foram também objeto de questionamento aos gestores. O resultado apontou que 76% dos respondentes disseram ter acesso as informações sobre a terceirização, mais apenas 44% dos respondentes participam de reuniões sobre a viabilidade de terceirizar os serviços. Nesse sentido, percebemos que parte dos gestores, representando 24%, por mais que conhecem os serviços terceirizados não tem recebido informações sobre esses serviços e que outros 56% não estão envolvidos nas reuniões que discutem a viabilidade de contratação. Reuniões sobre a viabilidade de terceirizar serviços é de suma importância e primordial no processo decisório, devendo ser analisada como opção estratégica do órgão e com análise de contexto, onde vantagens e desvantagens devem ser avaliadas (SANTO, 2010).

Desta feita, vemos que nem todos os gestores estão preocupados ou envolvidos em discutir esse assunto que tem se tornado tão impactante nos últimos anos na administração pública, onde, além de consumir parte do custeio do orçamento público, está extinguindo diversos cargos públicos que poderiam estar sendo prestado por servidores de carreira. Bomfim (2017) relata que quanto mais a terceirização adentra a administração pública uma das contrapartidas é a impossibilidade da oferta de concurso público para esses cargos e nesse caso avaliar sempre é importante e primordial.

Um dos blocos na aplicação do questionário buscou avaliar três pontos em destaque conforme a figura 1, a saber: se a terceirização melhorou a qualidade dos serviços que anteriormente eram prestados por servidor efetivo; grau de qualidade dos serviços prestados pelos terceirizados; e sobre a qualificação profissional do pessoal terceirizado.

**Figura 1** – Qualidade dos serviços e qualificação profissional

**Fonte:** elaborado pelos autores.

A avaliação do grau de qualidade dos serviços terceirizados prestados no que diz respeito a Limpeza e Conservação nenhum respondente apontou como ruim, sendo que 100% considera de regular para ótimo. No caso da vigilância apenas 12% dos respondentes destacaram como ruim a prestação, e os outros 88% destacam a avaliação de regular para ótimo. Pela análise destaca-se um cenário positivo a respeito do grau de qualidade, devendo apenas corrigir alguns problemas devido ao um alto índice no apontamento da qualidade regular, onde em ambos os serviços o índice foi de 40%.

Um dos motivos para a pequena avaliação ruim no caso dos serviços de vigilância e uma avaliação regular representativa nos dois serviços avaliados, seria a consequente perda de qualidade dos serviços ocasionada pela desmotivação e descontentamento por parte dos funcionários devido ao descumprimento de obrigações trabalhistas, a exemplo de atrasos salariais e não pagamentos de benefícios contratuais (SILVA, 2017).

Na perspectiva de serviços públicos e com a preocupação de como o Estado se tornava gigantesco e conseqüentemente perdendo a qualidade dos serviços prestados a sociedade, surge à ideia de redução da máquina pública e inserção da terceirização como solução da melhoria da qualidade (SANTO, 2010). Giosa (1997) relata que a terceirização também surge na busca por modernização do Estado e melhoria da qualidade dos serviços prestados a sociedade.

Na avaliação quando questionado sobre o aumento da qualidade dos serviços prestados por meio da terceirização em relação ao serviço que era internalizado, o resultado demonstra que 20% dos respondentes concordam totalmente que a terceirização de serviço melhorou a qualidade dos serviços prestados em detrimento da mão-de-obra concursada, temos

também o percentual de 52% que concordam parcialmente. Percebe-se que o julgamento de aumento de qualidade de serviço teve a discordância total de apenas 12% dos respondentes.

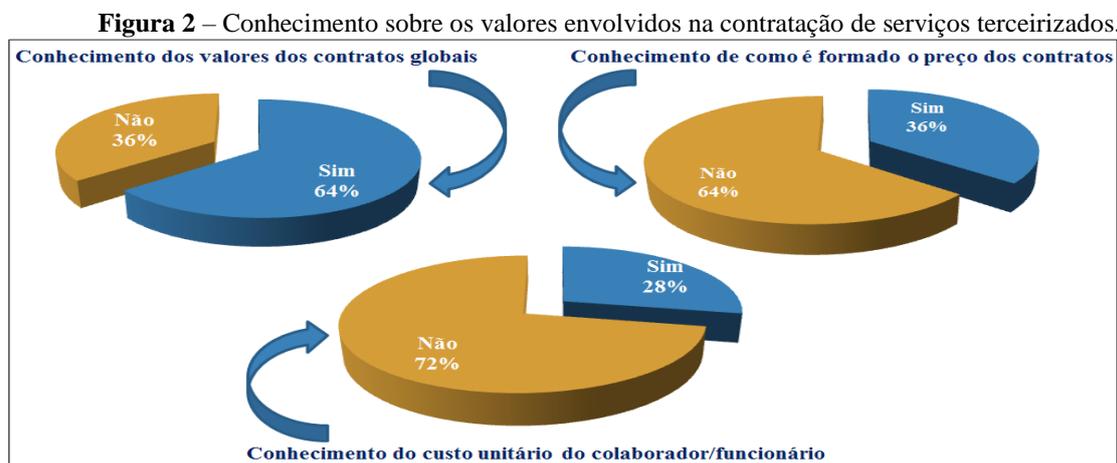
Na divisão da escola de concordância e discordância temos uma soma de 72% dos respondentes que concordam com a melhoria dos serviços após a implementação da terceirização, sendo que 28% discordam que a qualidade aumentou. Em linhas gerais a qualidade do serviço, na avaliação dos respondentes, tem atendido em certa medida as expectativas em relação a melhoria da qualidade, devendo ser ajustado apenas alguns pontos da prestação, devido os percentuais de discordâncias parciais e totais. Carneiro (2016) comenta que o sistema público gerou um déficit de pessoal e em consequência desse fato além da sobrecarga de trabalho desencadeou a perda da qualidade do serviço prestado pelo servidor, sendo assim, o cenário favoreceu a inserção da terceirização de serviço público como meio de suprir pessoal e manter e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Com base na figura 1, temos também dados relacionados ao julgamento quanto a qualificação do pessoal terceirizado. O resultado apresenta o percentual de 32% e 8% dos respondentes que avaliaram, respectivamente, como bom e ótimo, sendo que a soma desse percentual resulta em 40% daqueles que avaliam estarem bastante satisfeitos com a qualificação e especialização dos profissionais que atuam na prestação de serviço de limpeza e conservação e vigilância patrimonial desarmada. Temos 44% dos respondentes avaliando como regular a qualificação, ou seja, está em um nível até então normal, mais que precisa ser melhorado. Apenas 16% julgam como desqualificados essa mão-de-obra para o exercício das atividades.

O resultado demonstra uma satisfação geral a respeito da qualificação do pessoal terceirizado. Essa análise corrobora com a ideia de que a administração pública utilizando-se do processo licitatório e das melhores técnicas de seleção acaba por selecionar o melhor serviço especializado a prestarem serviços públicos. Esse argumento é utilizado como sendo uma das vantagens do processo de terceirização. Ocorre que muitas vezes as execuções desses serviços acabam deixando a desejar pela ineficiência dos colaboradores e até mesmo pela má qualificação profissional (OLHER et al. 2015).

Outro bloco de análise dos dados tratou sobre os valores envolvidos na contratação por meio da terceirização e conseqüente formação de preço dos contratos. Conforme Giosa (1997), a consagração da terceirização além de outros critérios, consolidou-se pela necessidade de redução de custo agregado a melhoria da qualidade do serviço que deve ser prestado a

população. Nessa perspectiva o conhecimento dos gestores a respeito dos custos desses contratos é de suma importância para avaliar o que de fato se paga para ter esses serviços por meio da terceirização, sendo possível avaliar e acompanhar a viabilidade dos valores praticados e também se atende as expectativas desejada pela instituição.



Fonte: elaborado pelos autores.

Com base na figura 2 é possível verificar que a respeito dos valores globais relativo aos contratos da terceirização de limpeza e conservação e vigilância patrimonial desarmada, 64% dos respondentes julgaram conhecedores dos valores globais envolvidos no processo de terceirização, sendo que 36% não tem conhecimento desses valores. Em se tratando dos custos globais desses contratos deveriam ser de conhecimento e de acompanhamento dos gestores envolvidos no processo decisório, pois além de ser um custo bastante representativo na IES (tabela 1), precisa ser avaliado para que não se torne um custo superior ao desejado considerando o processo de contratação e substituição da mão-de-obra concursada.

Outro ponto de análise constante na figura 2 avalia o conhecimento dos gestores a respeito da composição e formação dos preços dos contratos, pois conforme art. 7º, § 2º da Lei 8.666/1993 os serviços terceirizados contratados mediante terceirização também devem ser composto por um orçamento detalhado, através de planilhas, que expressem a composição de todos os seus custos unitários envolvidos para formação do preço global (BRASIL, 1993).

A respeito da formação do preço o resultado demonstra que 64% dos respondentes não tem conhecimento de como é formado o preço dos serviços terceirizados, sendo que apenas 36% dizem conhecer como é formado os preços globais dos contratos. Nesse caso a análise explica que a maioria dos gestores não tem conhecimento de como funciona uma planilha de

custo e formação de preço e principalmente como o preço global é formado e o que de fato se paga num contrato de terceirização.

Nessa situação, ocorre a importância de lembrarmos da NBC T 16.11 onde se destaca que a informação de custo funciona como um vetor que alinha e aperfeiçoa o planejamento da entidade (BRASIL, 2011). Outro ponto também de lembrança é o art. 15, inciso V da lei nº 8.666/93, onde destaca que a administração pública deve, no seu âmbito, balizar seus preços para posteriormente pesquisar externamente e conseqüentemente licitar (BRASIL, 1993). A informação de custo não deve ser restrita ao pregoeiro ou ao setor de licitação ou de serviços, mas deveria ser de acesso e de interesse a todos os gestores envolvidos no processo decisório.

Com relação ao custo unitário percebe-se que o percentual de desconhecimento dos pormenores dos contratos de terceirização se intensifica, sejam eles por falta de acesso a esses detalhamentos de custo ou por se julgar como uma informação irrelevante a ser conhecida por parte dos gestores, pois 72% dos respondentes relatam não conhecer qual o custo unitário de um funcionário terceirizado e apenas 28% dizem ter esse conhecimento. Correia (2008), Silva (2014) e Alves (2000) apontam que um dos maiores desafios da terceirização é vencer a barreira da precarização do trabalho. Nessa perspectiva, os contratos de terceirização que são muitas vezes elevados não representam salários justos aos trabalhadores terceirizados, onde na verdade tem seus benefícios e salários aquém de uma remuneração justa, sem falar da perda de vários benefícios sociais. Nesse caso, requer importância o conhecimento dos valores que seus colaboradores recebem de fato.

A figura 3 apresenta como os gestores enxergam a publicização e a transparência em relação aos recursos aplicados na terceirização de serviços, considerando a importância e obrigatoriedade que a administração tem na divulgação dessas informações e também como essas informações de cunho gerencial, quando disponíveis aos gestores, ajudam nos processos de tomada de decisão.

Gattringer (2004) destaca a diferença existente entre a publicidade e a transparência. Por um lado a publicidade é requisito de eficácia e moralidade do ato administrativo, devendo em sua maioria ser publicado para se tornar válido. Já a transparência, relata o autor, vai mais além do que a simples publicação do ato público, devendo a publicidade atingir o ato de tal maneira a ser entendido pela sociedade, a partir desse momento que se fala

em princípio de transparência. Faria (2012) trata a transparência como o fim da publicidade, pois publicidade é apenas um estágio para transparência pública.

**Figura 3** – Publicização e Transparência da terceirização



Fonte: elaborado pelos autores.

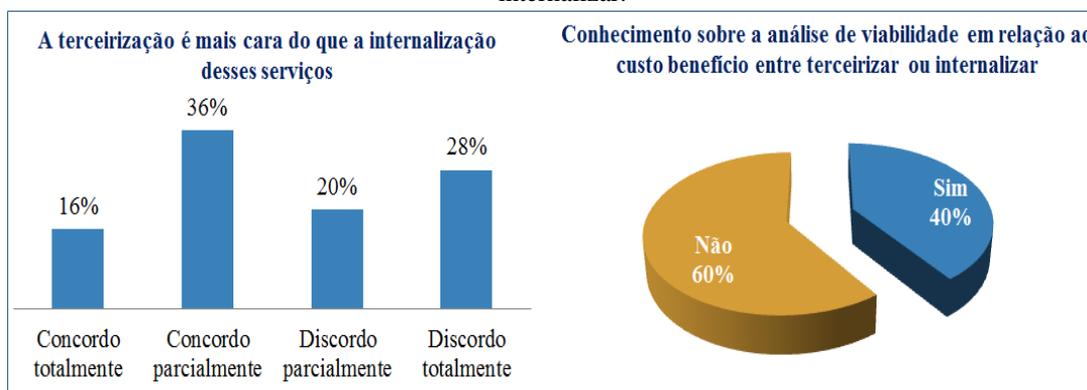
Em relação à publicização, 80% dos respondentes concordam, seja parcial ou totalmente, que os recursos aplicados na terceirização são publicizados na instituição, sendo que apenas 20% discordam seja parcialmente ou totalmente. Considerando aqueles que discordam totalmente a representação é de apenas 4% dos respondentes. Com relação a transparência, o resultado demonstra que 68% dos respondentes relatam que precisam obter maior transparência nesses gastos, sendo que 32% responderam que a transparência existente de certa forma já atende seus anseios, não necessitando talvez, de mais informações.

A percepção dos gestores a respeito dos valores aplicados nos serviços de limpeza e conservação e vigilância patrimonial desarmada e seu julgamento na consideração de ser mais caro terceirizar ou internalizar eo conhecimento dos gestores da instituição relativo a existênciada análise de viabilidade que estuda e relaciona o custo benefício dos serviços terceirizados é apresentado na figura 4.

O resultado da análise sobre a consideração de ser mais caro terceirizar ou não, demonstra que 52% apontam concordarem totalmente ou parcialmente com um custo mais caro ao se terceirizar, sendo que 48% responderam pela discordância total ou parcial indicando ser mais barato terceirizar. Diante dessa análise é possível identificar que não se tem uma precisão na avaliação e no julgamento do custo benefício por parte dos gestores caso desejássemos uma concordância ou discordância quase absoluta para os extremos da escala, ou seja, a informação gerencial e de custo envolvidos nos processos desses serviços não é compartilhada através de relatórios técnicos, claros e precisos, que dão suporte a tomada de decisão e que possam

possibilitar uma opinião baseada puramente em dados independente de preferência, pois a questão aqui é saber se custa mais caro a terceirização.

**Figura 4** – Percepção da aplicação do custo e análise de viabilidade do custo benefício entre terceirizar ou internalizar.



Fonte: elaborado pelos autores.

A respeito do questionamento aos gestores sobre o conhecimento da análise de viabilidade da relação custo benefício, o resultado demonstra que 60% dos respondentes disseram não existir ou não conhecer a existência de análise de viabilidade que evidencia o custo benefício entre terceirizar ou internalizar serviços, já 40% diz conhecer a existência dessa análise. Nesse caso, esse resultado explica a divisão de opinião sobre a tendência de ser mais caro ou mais barato terceirizar, pois a maioria dos gestores não sabe o custo benefício.

A respeito da análise comparativa dos custos, a Tabela 1 será fundamental numa análise mais pormenorizada desses custos, pois relaciona o custo real da terceirização, pagos nos anos de 2014 a 2019, como também uma possível internalização com base na folha de pagamento e um possível custo dos insumos conforme dados da pesquisa. Essa tabela de referencia seria fundamental na instituição para fomentar os gestores a respeito dos custos.

**Tabela 1** - Análise comparativa da Terceirização versus Internalização – Limpeza e Conservação e Vigilância Patrimonial Desarmada

Ano	Custo Terceirizadas	Possível folha de pagamento no caso de internalização	Custo dos Insumos	Diferença entre os valores	% da diferença "economia"
2014	16.753.496,82	10.530.097,90	564.683,40	5.658.715,52	33,78
2015	14.473.765,75	9.122.873,32	517.238,10	4.833.654,33	33,40
2016	14.840.139,12	8.802.128,10	567.596,86	5.470.414,16	36,86
2017	17.018.714,16	13.431.684,25	926.412,36	2.660.617,55	15,63
2018	16.635.403,39	14.556.315,88	896.292,66	1.182.794,85	7,11
2019	17.083.958,67	15.045.880,73	923.975,23	1.114.102,71	6,52
<b>Total</b>	<b>96.805.477,91</b>	<b>71.488.980,18</b>	<b>4.396.198,61</b>	<b>20.920.299,12</b>	<b>21,61</b>

Fonte: elaborado pelos autores.

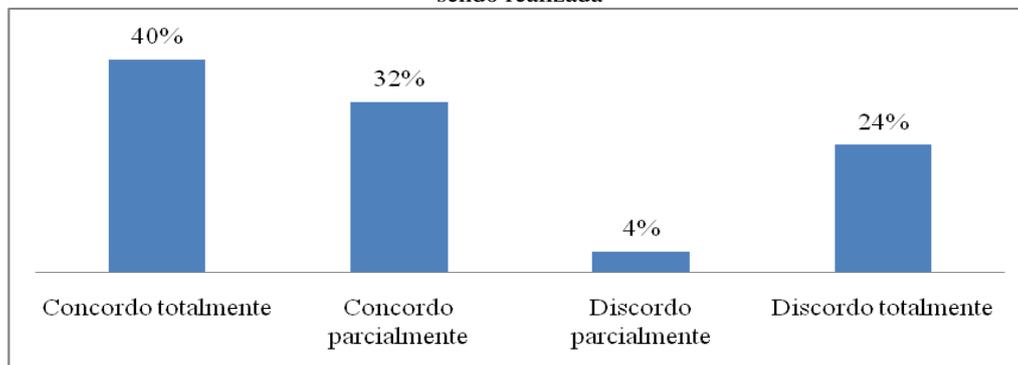
Considerando o período de 2014 a 2019 o valor gasto com a Terceirização de Limpeza e Conservação e Vigilância Patrimonial Desarmada equivalem a R\$ 96.805.477,91. O valor calculado de uma possível internalização, ou seja, efetivação de servidores para os seis anos da pesquisa equivalem a R\$ 71.488.980,18. A possível economia gerada em caso de opção da internalização equivale a R\$ 25.316.497,73, o que representa 26,15% do total gasto na terceirização no período pesquisado.

Na tabela 1 é apresentado também os custos dos insumos que equivalem a R\$ 4.396.198,61, sendo um dos custos que a instituição passaria a ter em caso de internalização de serviços. A referência desses custos são valores pagos acumuladamente nos contratos às terceirizadas nos anos de 2014 a 2019 identificados de forma detalhada através da planilha de custo e formação de preço, e referem-se em sua maioria a uniformes, crachás, bastão de ronda, equipamentos e EPI's.

Com a inclusão dos insumos a ser somado ao possível custoda folha de pagamento teríamos uma redução no percentual de economia da internalização em relação a terceirização. Agora, esse percentual representaria 21,61%, o equivalente a R\$ 20.920.299,12 de economia no período avaliado. O resultado de economia apontada para um serviço efetivo é identificado em todos os anos avaliados, sem exceção, mais como uma tendência de aproximação dos custos na medida que o servidor progride na carreira. Nesse caso, conclui-se, que a terceirização é mais cara que a internalização de serviços, corroborando com os trabalhos de Wesz e Dalongaro (2017) e Olheret al. (2015).

Por fim, questionamos a esses gestores se em sua avaliação, os serviços de limpeza e conservação e vigilância e segurança patrimonial desarmada deveria continuar sendo realizada por meio da terceirização, esse resultado será demonstrado por meio da figura 5.

**Figura 5** – A terceirização dos serviços limpeza e conservação e vigilância e segurança patrimonial deve continuar sendo realizada



Fonte: elaborado pelos autores.

O resultado de concordância total e parcial somam 72% das respostas, sendo que 28% dizem não concordar com a terceirização. A representatividade da maioria reflete a opinião dos respondentes quando avaliamos a questão sobre a qualidade do serviço prestado e também sobre o aumento da qualidade dos serviços com a implementação da terceirização em substituição a servidores efetivos representados na figura 1. Um lembrete também da análise da figura 1 é sobre o grau de qualidade, no caso de limpeza e conservação, nenhum respondente avaliou como ruim, já para vigilância aparece apenas um percentual de 12%, sendo que 100% avaliou a limpeza de regular para ótimo e 88% avaliaram a vigilância de regular para ótimo.

Através desses resultados os respondentes opinaram em sua maioria pela continuidade dos serviços terceirizados, sendo que um dos fatores que suportam e explicam tal desejo é a concordância da maioria dos gestores pela qualidade dos serviços prestados estarem sendo satisfatório na instituição, pois se fossemos considerar pelo dado da avaliação do custo benefício com base nos valores pagos nos contratos e de uma possível folha de pagamento pelo processo da internalização a continuidade não justificaria essa decisão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreender o comportamento sistêmico dos gestores no processo decisório e a demonstração da apuração dos custos dos serviços é de suma importância para saber se de fato a política de terceirização de serviço de Vigilância Patrimonial desarmada e Limpeza e Conservação na IES pesquisada tem embasamentos claros e objetivos definidos. Nesse sentido a pesquisa buscou alcançar e compreender também se a decisão de terceirizar apoia-se nos resultados da terceirização com base na relação custo benefício, uma vez que poderia viabilizar postura diferente através da política de internalização desses serviços.

Os resultados apontam uma boa satisfação com os serviços terceirizados de Limpeza e Conservação e Vigilância Patrimonial Desarmada. Diante dessa satisfação a maioria dos gestores entende que o processo de terceirização desses serviços, em específico, melhorou a qualidade da prestação e devem continuar sendo executados por meio da terceirização, ou seja, não apontou como resultado da pesquisa uma necessidade de abandono da política de terceirização na instituição.

Ainda sobre a percepção, os resultados demonstraram, com relação ao custo benefício da terceirização versus internalização, que ocorre um relativo desconhecimento sobre

os custos desses serviços por parte dos gestores envolvidos no processo decisório e que as informações gerenciais advindas da apuração de custo devem ser mais bem praticadas. Desta forma conclui-se que os gestores que participam do processo decisório precisam ser mais municiados com informações de custo.

Através dos dados secundários nos proporcionou concluir que caso a IES avaliada optasse por efetivar servidor ao invés de praticar a terceirização dos serviços, nos anos de 2014 a 2019, geraria uma economia entre o percentual de 21,61% e 26,15%, representando respectivamente os valores de R\$ 20.920.299,12 e R\$ 25.316.497,73. O primeiro percentual representa a economia gerada já considerando todos os insumos utilizados na prestação, sendo os mesmos valores dos contratos de terceirização, já o segundo percentual representa a economia sem considerar os insumos.

Por fim, quanto aos objetivos, identificou-se que é fundamental a transparência dos custos da terceirização na administração pública para fomentar ao cidadão, principalmente aos gestores, clareza na utilização dos recursos. A existência de informações gerenciais advinda da apuração de custo e a publicização aos gestores de forma transparente oferece suporte essencial para as discussões da análise de viabilidade de determinado custo de serviço.

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. rev. e atual.- Rio de Janeiro: Forence; São Paulo: Método, 2011.

ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, 1999, 50.1: 37-63.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Propostas estatais voltadas à Avaliação do ensino superior brasileiro: breve retrospectiva histórica do período 1983 - 2008. **Revista Iberoamericana sobre Qualidade Eficácia e Mudança em Educação**, Madrid, v. 6, n. 4, p. 128-148, 2008.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Planejamento estratégico e gestão universitária como atividades oriundas da auto-avaliação de Instituições de Ensino Superior (IES): o exemplo da Universidade Federal do Ceará (UFC). **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, Madrid, v. 2, n. 2, p.82-103, 2009.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Utilização do Modelo CIPP na Avaliação de Programas Sociais: o caso do *Projeto Educando para a Liberdade* da SECAD/MEC. **Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, Madrid, n. 8, v. 4, p. 65-82, 2010.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira; OLIVEIRA, Karla Roberta Brandão. Auto-avaliação institucional na Universidade Federal do Ceará (UFC): meio século de história. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 20, p. 489-512, 2015.

BARCAROLLO, Felipe. Os serviços públicos na evolução do Estado. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 14, n. 2, p. 597-628, 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em 03 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Resolução CFC N.º 1.366/11**. Aprova a NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Disponível em: [http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2011/001366](http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2011/001366). Acesso em 01 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília-DF, 2017b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-2025-de-20maio-de-202017>. Acesso em 03 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018**. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018b. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/portarias/1062-p443-de-2018?highlight=WzQ0M10=>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Publicada Lista de Serviços que podem ser Terceirizados no Governo Federal**. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/noticias/1063-publicada-lista-de-servicos-que-podem-ser-terceirizados-no-governo-federal>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A Terceirização Na Administração Pública: Vantagens, Desvantagens E Ameaças Ao Regime Jurídico Das Relações Do Trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 2, n. 2, p. 61-80, 2016.

CAVALCANTE, Vanessa Capistrano. Terceirização: **advento da Lei 13.429/17 e sua (in)aplicabilidade no âmbito da Administração Pública Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 03 ago 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50568/terceirizacao-advento-da-lei-13-429-17-e-sua-in-aplicabilidade-no-ambito-da-administracao-publica>. Acesso em: 12 set 2019.

CAVALCANTE, Sueli Maria; ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Avaliação da eficiência dos cursos de graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC) através da Análise Envoltória de Dados (DEA). **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 5, n. 3, 2012.

CARVALHO, Newton Neves de. **Terceirização dos serviços de manutenção da UFSC**. 2018.

CORREIA, Mauricio da Silva. **Análise da influência da terceirização de serviços Públicos sobre o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas: O caso da merenda escolar na cidade de São Paulo**. 2008.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22.<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, N. R. **Controle Social e Combate a Corrupção: o papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no Brasil**. Goiânia – GO, 2012.

FILGUEIRAS, Vitor Araújo; CAVALCANTE, Sávio Machado. Terceirização: debate conceitual e conjuntura política. **Revista da ABET**, 2015.

GATTRINGER, S. M. **A efetividade da transparência através dos instrumentos estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal**. Universidade do Vale do Itajaí. São José/SC, 2004.

GIOSA, Lívio Antonio. **Terceirização: uma abordagem estratégica / 5<sup>a</sup> edição, revisado e ampliado**. São Paulo: Pioneira, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

LEIRIA, Jerônimo Souto; **Terceirização: Uma alternativa de flexibilidade empresarial**, Porto Alegre, Ortiz S/A, 1992.

LODI, Graziela. A teoria dos custos de transação e sua relevância para as decisões organizacionais estratégicas de produzir ou terceirizar diante da lei n. 13.429 de 31 de março de 2017. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista, UNIOESTE/MCR** - v.18 - n. 35 - 2º sem. 2018 - p 240 a 259.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional. **Revista LTr**, v. 70, n. 9, p. 1307-1317, 2006.

MARCELINO, Paula Regina. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. PEGADA-A. **Revista da Geografia do Trabalho**, v. 8, n. 2, 2007.

MATTOS, Cristiane Brum Marques de; SCHLINDWEIN, Vanderléia de Lurdes Dal Castel. “EXCELÊNCIA E PRODUTIVIDADE”: NOVOS IMPERATIVOS DE GESTÃO NO SERVIÇO PÚBLICO. **Psicologia & Sociedade**, v. 27, n. 2, p. 322-331, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26.ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

OLHER, Bruno Silva; COSTA, Ivy Silva; TEIXEIRA, Ítala Moraes. Reflexões sobre os efeitos da terceirização dos cargos de apoio no serviço Público Federal: estudo de caso no instituto federal do sudeste de mg campus rio pomba. **HOLOS**, v. 5, p. 322-337, 2015.

SABATÉ, J. M. **Um Nuevo Modelo de externalización (terceirización/outsourcing) em la Administración Pública**. In: Congreso Internacional del Clad sobre la reforma del estado y de la Administración Pública, IX, Madri, 2004.

SALVADOR, Miquel; RIBA, Clara. La externalización como estrategia de gestión en los servicios públicos locales. **Revista de Administración Pública**, v. 51, n. 4, p. 633-652, 2017.

SANTO, Ivanise Hosana do Espírito. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. 2010.

SILVA, Alan Elias. As implicações da terceirização na Administração Pública Brasileira. **Revista Conbrad** [ISSN 2525-6815] Qualis B5, v. 2, n. 1, p. 109-124, 2017.

SILVA, Luiz Carlos da. **Fundamentos da terceirização na administração pública: a função teleológica da terceirização na UFPR**. 2014.

SOUZA, Vladimir Mascarenhas de. **Terceirização no serviço público: precarização dos direitos trabalhistas**. 2014.

SCHNEIDER, Vanderlei Rodrigues; GOSMANN, Máris Caroline. **A importância da apuração de custos na administração pública municipal**. 2017.

TUNES, Elisiane Carra. **Avaliação dos gastos públicos e perspectiva de terceirização: compra de cartuchos de impressão na UFS**. 2009.

VILELA, Pedro Rafael; PIMENTEL, Caroline. Decreto amplia terceirização. **Portal Mato Grosso**, 2018. Disponível em Portal Mato Grosso: <http://www.portalmatogrosso.com.br/politica-gestao/decreto-amplia-terceirizacao/42377>. Acesso em: 06 de jul. 2019.

WESZ, Luís Fernando Peixoto; DALONGARO, Roberto Carlos. Custos dos serviços de terceiros versus servidor efetivo na gestão pública municipal. **Revista de La Facultad de Ciencias Económicas**, n. 18, p. 49-60, 2017.

**WILL, A. R. Composição e Evolução das Despesas Públicas do Estado de São Paulo entre os Anos de 2004 e 2008.** 2009. Monografia (Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

**ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** 160 p. 2. ed.reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.