

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE**

JOSÉ DE ARIMATHÉA CABRAL

**TERCEIRIZAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR: As contratações de serviços terceirizados na Universidade
Federal de Pernambuco**

**Recife
2018**

JOSÉ DE ARIMATHÉA CABRAL

**TERCEIRIZAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR: As contratações de serviços terceirizados na Universidade
Federal de Pernambuco**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco. Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Sustentável.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira

**Recife
2018**

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C117t	Cabral, José de Arimathéa Terceirização nas instituições federais de ensino superior: as contratações de serviços terceirizados na Universidade Federal de Pernambuco / José de Arimathéa Cabral. - 2018. 97 folhas: il. 30 cm. Orientador: Prof. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2018. Inclui referências. 1. Contratações públicas. 2. Universidades. 3. Licitação. I. Oliveira, Marcos Roberto Gois de (Orientador). II. Título. 351 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2018 – 119)
-------	---

JOSÉ DE ARIMATHÉA CABRAL

**TERCEIRIZAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR: As contratações de serviços terceirizados na Universidade
Federal de Pernambuco**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em: 04/07/2018.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Charles Ulises De Montreuil Carmona (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. David Ricardo Colaço Bezerra (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico esta dissertação in memoriam aos meus pais, Mario Barbosa e Geralda Rosa, que sempre apontaram para os seus filhos o saber como um futuro promissor.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me deu força e coragem, na luta contra as adversidades dessa caminhada.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Roberto Gois de Oliveira, pelas orientações, ensinamentos e paciência ao longo desta jornada.

À minha esposa, Graça Santa Rosa, e minha filha, Raquel Cabral, por compreenderem as minhas ausências nos momentos sociais e pelo incentivo e motivação para enfrentar os desafios do mestrado.

À Jornalista e professora de português, literatura e redação, Leticia Lira Garcia, pela contribuição do seu trabalho na revisão final do texto.

Ao Professor Marcelo Jota, pelas sugestões e apoio na revisão final do trabalho.

À Professora Lidia Rodella e Professor MarcoTullio Vasconcelos, pelas valiosas sugestões na fase de qualificação do Projeto dessa dissertação.

Agradecimento especial ao colega de trabalho, Washington Luiz Peixoto Vieira, pelas sugestões no desenvolvimento da pesquisa.

Aos colegas de trabalho e chefia, pela liberação, compreensão e apoio durante o período da realização do mestrado.

Aos funcionários e docentes do Mestrado em Gestão Pública pelo apoio e dedicação, na minha caminhada acadêmica.

Aos colegas da Turma XIV do Mestrado, pela harmoniosa convivência durante a graduação.

À Universidade Federal de Pernambuco, por esta oportunidade de qualificação profissional e à Pro Reitoria de Gestão Administrativa por disponibilizar consultas aos documentos relativos ao tema da pesquisa.

E a todos, que de alguma forma, contribuíram para esta conquista de mais um grau de conhecimento, na minha carreira acadêmica, deixo aqui o meu MUITO OBRIGADO!

RESUMO

O Estado tem como finalidade realizar algo para a população, mas não é suficiente no atendimento das demandas coletivas, o que leva a observar o uso intenso de terceirização na execução de atividades meios do serviço público. Tendo como tema a terceirização, este trabalho investiga o processo de terceirização nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), com foco nas contratações da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), abordando sua forma de contratação e levantando as atividades terceirizadas. Para entender o tema e aprofundar os conhecimentos, foram abordados os conceitos e princípios teóricos da Administração Pública, da Terceirização e da obrigatoriedade da licitação para contratações públicas e suas legislações regulamentadoras. É um trabalho descritivo, no qual foi utilizado a pesquisa bibliográfica e documental, que abrangeu leitura de artigos científicos e teses sobre o tema, obtidos na Internet, análise de legislações federais e de processos licitatórios das contratações terceirizadas, que foram disponibilizados pela Diretoria de Licitações e Contratos da Pró Reitoria de Gestão Administrativa da UFPE. Nas IFES, as terceirizações acontecem para suprir os cargos extintos pela Reforma Administrativa do Estado e são realizadas através do processo de licitação, permitindo a todos a oportunidade de contratar com a Administração Pública. Na UFPE, a terceirização, a partir de 2007, se expandiu e ampliou para as áreas de apoio operacional e administrativa, tendo por finalidade manter a qualidade dos seus serviços e a preservação do seu patrimônio e instalações físicas, a um custo competitivo. A análise nas contratações da UFPE apontou vantagens econômicas na efetivação dos contratos, existindo significativa economia para o erário público.

Palavras - chave: Contratações Públicas. Universidades. Licitação.

ABSTRACT

The State has the purpose of accomplishing something for the population, but it is not enough in meeting the collective demands, which leads to observe the intense use of outsourcing in the execution of public service means means activities. With the theme of outsourcing, this work investigates the outsourcing process in the Federal Institutions of Higher Education (IFES), focusing on the contracting of the Federal University of Pernambuco (UFPE), addressing its hiring process and raising outsourced activities. Thus, to deepen the knowledge, the concepts and theoretical principles of Public Administration, Outsourcing and the compulsory bidding for public hirings and their regulatory legislations were addressed. It is a descriptive work, in which the bibliographical and documentary research was used, which included reading of scientific articles and theses on the subject, obtained on the Internet, analysis of federal legislation and bidding processes of outsourced contractors, which were made available by the Bidding Board and Contracts of the Administrative Rectorate of UFPE. In the IFES, outsourcing happens to fill the positions that have been extinguished by the Administrative Reform of the State and are carried out through the bidding process, allowing everyone the opportunity to contract with the Public Administration. At UFPE, outsourcing, since 2007, has expanded and expanded to the areas of operational and administrative support, with the purpose of maintaining the quality of its services and the preservation of its assets and physical facilities, at a competitive cost. The UFPE contracting analysis showed significant advantages in the execution of contracts, with significant savings for the public purse.

Keywords: Public Contracting. Universities. Bidding.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo do processo de licitação	45
Figura 2 - Oferta de cursos e vagas - Período 2007 a 2016	56
Figura 3 - Evolução da força de trabalho da UFPE - Período 2007 a 2017.....	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pontos positivos e negativos da Lei da Terceirização.....	25
Quadro 2 - Resumo dos valores limites das modalidades tradicionais.....	31
Quadro 3 - Resumo da Licitação Pregão Eletrônico 244/2012.....	43
Quadro 4 - Intervalo entre os eventos da licitação Pregão Eletrônico nº 244/2012	44
Quadro 5 - Intervalo entre os eventos no Processo de Licitação de Serviços Terceirizados..	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custo anual das contratações terceirizadas da UFPE – Ano 2017	59
Tabela 2 - Índice de produtividade por servente para o Campus Recife	61
Tabela 3 - Índice de produtividade por servente para o Campus Vitória.....	62
Tabela 4 - Índice de produtividade por servente para o Campus Caruaru	63
Tabela 5 - Distribuição da Terceirização Serviços de Apoio Administrativo e Operacional .	71
Tabela 6 - Percentual de desconto obtido nos Pregões Eletrônicos para contratação de terceirização na UFPE.....	78
Tabela 7 - Contratos de Terceirização da UFPE – Comparação Valor contratado com o valor vigente no ano 2017	81
Tabela 8 - Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife	83
Tabela 9 - Serviço de Vigilância Armada e Motorizada	83
Tabela 10 - Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife.....	84
Tabela 11 - Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife	84
Tabela 12 - Evolução dos Valores dos Contratos Terceirizados: Índice de Reajuste x IPCA Acumulado – Período 2012 a 2017.....	86

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANS	Acordo de Nível de Serviço
CAA	Campus Avançado do Agreste
CAV	Campus Avançado de Vitória
CFCH	Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CGC	Coordenação de Gestão de Contratos
CRA	Conselho Regional de Administração
DLC	Divisão de Licitação e Contratos
DLIC	Divisão de Licitações
DPO	Divisão de Pequenas Obras
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGE	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IMR	Instrumento de Medição de Resultado
IN	Instrução Normativa
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
MARE	Ministério da Administração e Reforma
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PB	Projeto Básico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PE	Pregão Eletrônico
PROGEPE	Pró Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGEST	Pró Reitoria de Gestão Administrativa
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEST	Serviço de Engenharia e Segurança do Trabalho
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	18
2.1 Administração Pública.....	18
2.2 Terceirização – Conceitos	19
2.2.1 Conceito de Terceirização na Administração Pública.....	21
2.2.2 Regulamentação da Terceirização: Lei nº 13.429/2017	22
2.3 Licitação: Conceitos e Legislação	25
2.3.1 Breve Histórico da Licitação	26
2.3.2 Licitação - Conceitos.....	26
2.3.3 Legislação e Instrumentos Regulatórios da Licitação Pública	29
2.3.3.1 Lei 8.666/93	29
2.3.3.2 Pregão Eletrônico - Lei 10.520/2002.....	31
2.3.3.3 Instrução Normativa nº 02/2008.....	33
2.3.3.4 Instrução Normativa nº 05/2017.....	34
3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O PROCESSO DE LICITAÇÃO	37
3.1 Procedimentos para abertura do Processo Licitatório	38
3.2 Caso Prático de um Processo Licitatório.....	39
3.2.1 Abertura do Processo de Licitação.....	39
3.3 Análise do Processo de Licitação para Serviços Terceirizados da UFPE	45

3.4 Considerações Finais.....	48
4 TERCEIRIZAÇÕES NAS IFES	50
4. 1 As terceirizações da UFPE	54
4.1.1 Estrutura da UPFE.....	54
4.1.2 As mudanças na Universidade Federal de Pernambuco com as ações do REUNI	55
4.1.3 Atividades terceirizadas na UFPE.....	58
4.1.3.1 <i>Serviços de limpeza e conservação predial</i>	<i>60</i>
4.1.3.2 <i>Serviço de Vigilância e Controle das Portarias dos Prédios</i>	<i>63</i>
4.1.3.3 <i>Serviços Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas)</i>	<i>65</i>
4.1.3.4 <i>Serviços Auxiliares da Área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias ..</i>	<i>66</i>
4.1.3.5 <i>Serviços de Controle de Almoxarifado e Apoio à Administração de Materiais</i>	<i>67</i>
4.1.3.6 <i>Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife.....</i>	<i>68</i>
4.1.3.7 <i>Serviços de Apoio Administrativo e Operacional</i>	<i>69</i>
4.2 Análise do Processo de Terceirização da UFPE	72
4.3 Considerações Finais.....	73
5 A ECONOMIA NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	75
5.1 Ganho Econômico nas Licitações dos Serviços Terceirizados	77
5.2 A Evolução dos Valores Contratados	79
5.3 Os reajustes dos Contratos Terceirizados e o Índice Inflacionário	85
5.4 Síntese dos Resultados.....	87
5.5 Considerações Finais.....	87

6 CONCLUSÃO GERAL	90
REFERÊNCIAS.....	92

1 INTRODUÇÃO

Por norma constitucional, a prestação de serviços públicos é atribuição do Poder Público e, no entendimento de Schirato (2013), o Estado, no seu papel diante da sociedade, tem como finalidade realizar algo para a população, mas o atendimento das demandas coletivas nunca foi suficiente, o que leva a observar o uso intenso de terceirizações na execução de atividades meios do serviço público, impulsionadas pelas reformas administrativas com proposições do modelo liberal, delegando à iniciativa privada funções que antes eram exercidas pelo Estado (BARBATI, 2017).

No Brasil, já há algum tempo, a gestão pública vem passando por reformas com objetivos centrados na prestação de serviços eficientes a custos reduzidos, tendo como marco inicial da grande reforma na gestão pública do Brasil, segundo aponta os estudos de Olher, Costa e Teixeira (2015), a promulgação do Decreto nº 200, no ano de 1967, que recomendava às instituições públicas a contratação de empresas privadas para realizar serviços não finalísticos.

Assim, as atividades da administração federal começaram a ser descentralizadas, através de planos de governos, onde empresas especializadas eram contratadas para executar atividades não essenciais do serviço público, visando a redução dos gastos públicos e melhorando a qualidade dos serviços públicos prestados (LAPA et al, 2013).

Dessa maneira, o quadro de servidor público entrou em processo de não reposição e muitos cargos, relacionados com a execução de serviços não essenciais, foram extintos ou entraram em processo de extinção, iniciando assim, nas universidades públicas, segundo Granzotto (2015), a substituição de recursos humanos por empresas prestadoras de serviços.

Amaral e Lopes (2014) apontam que devido à ocorrência da reforma administrativa, o número de vagas cresceu nas instituições federais de ensino superior (IFES), tanto de servidores técnicos administrativos como dos docentes, passando por poucas mudanças no período de 1996 a 2003, convivendo ao longo dos anos com limitações orçamentárias e sem autorização de concurso público. Isso impedia o crescimento das IFES, que não poderia oferecer um serviço de educação compatível com as necessidades da sociedade.

As demandas do ensino superior foram atendidas com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no ano de 2007. Assim, vários programas foram criados com base no PDE, entre eles o REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que na vigência de 2007 a 2012

possibilitou a criação de novas instituições públicas de ensino superior e novos cursos de graduação, o que provocou considerável aumento na população acadêmica, gerando novas demandas na execução das atividades acessórias. Também houve a necessidade das IFES em ampliar a força de trabalho, já que muitos cargos que desempenhavam essas atividades acessórias tinham sido extintos pela reforma administrativa.

A defasagem da força de trabalho foi resolvida pelas IFES através da terceirização dessas atividades, onde, através de processo licitatório, foram contratadas empresas prestadoras desses serviços, passando as IFES a ter um número crescente de trabalhadores terceirizados exercendo atividades em seus campi.

No caso da UFPE, nota-se o relevante crescimento da terceirização com a implementação das ações do REUNI. No período de 2007 a 2017, o número de trabalhadores terceirizados apresentou uma expansão de 788%, enquanto o crescimento do quadro de servidores foi por volta de 53%. Não faz parte desses dados a força de trabalho do hospital universitário da UFPE, em razão dessa unidade acadêmica ser administrada pela empresa EBSERH¹.

As contratações terceirizadas da UFPE, em 2017, totalizavam 17 contratos em vigência, a um custo anual próximo de R\$ 45 milhões, cuja dotação é proveniente de recursos públicos que são repassados ao mercado da terceirização, o que justifica pesquisar de que forma são realizadas as contratações desses serviços e se há economicidade no processo de licitação para escolher a melhor proposta de fornecimento desses serviços para a universidade.

O objetivo geral da pesquisa foi investigar o processo de terceirização nas IFES, com foco nas contratações da UFPE, com vistas a mensurar a economia nos contratos vigentes em 2017, tendo como objetivos específicos:

I - Investigar a forma de contratação de serviços terceirizados na Administração Pública;

II – Investigar as razões da terceirização, com dedicação exclusiva de mão de obra, na UFPE e expor as atividades terceirizadas;

III – Mensurar a economicidade das contratações e comparar os reajustes dos valores contratados com o índice inflacionário.

¹ Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma empresa pública brasileira, vinculada ao Ministério da Educação. Tem como finalidade principal gerenciar os hospitais universitários federais e prestar apoio às universidades na gestão deles.

É uma pesquisa descritiva, utilizando como meios a pesquisa bibliográfica, **que abrangeu** consultas ao acervo da Biblioteca Universitária, leitura de artigos científicos e teses sobre o tema, obtidos na Internet e na pesquisa documental. Procurou-se leis federais, relacionadas ao tema terceirização, e documentos institucionais da Diretoria de **Licitações e Contratos (DLC)**, que é uma unidade da Pró Reitoria de Gestão Administrativa da UFPE.

De forma a atender o objetivo geral da pesquisa, este estudo se desenvolveu valendo da pesquisa caracterizada pela abordagem qualitativa, valorizando o contato direto do pesquisador com o ambiente e a situação a ser estudada. Para isso, foram desenvolvidos três ensaios, focados nas terceirizações da UFPE.

No primeiro, tomando como referencial teórico os conceitos sobre licitação, o objetivo foi mostrar porque as contratações públicas são realizadas pelo processo licitatório, onde foram apresentadas as legislações que regulam as contratações públicas. Como caso prático, foi escolhido um processo de terceirização, onde foi feita uma análise desde a fase preparatória até a formalização do instrumento contratual.

O segundo ensaio foi a apresentação das atividades terceirizadas pela universidade, onde foi mostrada a razão dessa terceirização e porque vem crescendo, desde o ano 2007, em índices bem superiores à evolução do quadro efetivo dos servidores técnicos administrativos. Este ensaio traz no seu referencial teórico conceitos sobre administração pública e terceirização pública na atividade pública. Na apresentação das atividades terceirizadas foram debatidos, ainda, os motivos da sua contratação.

Já no terceiro ensaio, valendo-se da lógica e do senso comum das contratações públicas, que consistem em buscar alternativas ao menor custo possível para atender as necessidades coletivas, a finalidade foi mensurar a economia nas contratações terceirizadas, analisando o valor estimado com o efetivado no contrato. Foi realizado também um estudo sobre os reajustes desses contratos, ao longo da sua vigência, comparando-os com o índice inflacionário do mesmo período.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Para o que se pretende neste estudo, que é apresentar as atividades terceirizadas na UFPE, com dedicação exclusiva de mão de obra, e analisar sua economicidade, é necessário compreender e analisar conceitos sobre a terceirização, noções sobre a Administração Pública e ter conhecimento dos procedimentos e legislações a respeito das contratações públicas. Desta maneira, a revisão da Literatura foi dividida em três tópicos, a saber:

O primeiro tópico traz o debate dos conceitos e noções sobre a Administração Pública. Já o segundo tópico tem as definições sobre terceirização em que alguns autores publicaram artigos a respeito desta prática de contratação de serviços, como também a conceituação de terceirização na administração pública e ainda comentários sobre a legislação que regulamentou esta prática de contratação de serviços.

No terceiro tópico, faz-se uma abordagem da obrigatoriedade da licitação nas contratações públicas, apresentando as legislações reguladoras do processo licitatório, como também os conceitos definidos pelos estudiosos do tema e os tipos e modalidades das licitações.

2.1 Administração Pública

O Estado, sob os termos e condições da lei, deve agir para atender as necessidades coletivas e não interesses pessoais ou particulares de um grupo dominante. Nesse sentido, o trabalho de Fonseca, Gusinsky e Bernardes (2014) diz que se convencionou chamar de Administração Pública o aparelhamento criado para apoiar o Estado no alcance dos interesses coletivos que não seriam possíveis individualmente.

Não há uniformidade sobre o conceito da Administração Pública. Como se pode ver, a Constituição Federal dedicou um capítulo inteiro para a Administração Pública.

Segundo Pietro (2016), a expressão Administração Pública é distinguida pelos autores, basicamente em dois sentidos: subjetivo e objetivo. No sentido subjetivo, formal ou orgânico, a Administração Pública designa os entes que exercem a atividade administrativa compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. No sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos entes.

Deste modo, a autora conceitua a Administração Pública:

Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo (PIETRO, 2016).

Ao conceituar a Administração Pública, no sentido objetivo, Pietro entende a Administração Pública como a própria função administrativa, predominando o exercício do Poder Executivo na gestão dos interesses públicos, por meio da prestação de serviços públicos.

O estudo crítico realizado por Saraí, sobre o conceito vigente de administração pública, em sua conclusão, apresenta:

Administração pública abrange qualquer sujeito de direito que pratica ato em nome do Estado. Em razão disso, todo ato assim praticado está sujeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A administração pública não é um conjunto de órgãos e atividades presente dentro e abaixo de cada Poder, é o exercício do poder delegado pelo povo, incluindo o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário, exercício que deve ser subordinado aos princípios da administração pública. (SARAÍ, 2012)

Desse modo, entende-se que a Administração Pública tem a função de agir em nome do Estado, cumprindo fielmente os comandos normativos para atender os interesses da coletividade e ser a guardiã dos recursos públicos, pautando sua gestão nos princípios da legalidade, impessoalidade, da moralidade e da igualdade.

2.2 Terceirização – Conceitos

A terceirização, na visão do doutrinador Castro (2000), é uma técnica moderna para administrar empresas que visam a competitividade ao distribuir suas atividades acessórias para as empresas especializadas nessas atividades, possibilitando dessa maneira a concentração no planejamento, na organização, no controle e na direção da atividade principal. Dentre desse mesmo conceito, Ramos (2001) nos aponta que a terceirização é uma modernidade associada à transferência de atividades-meio da empresa que, em busca de maior eficiência, contrata outras empresas com tecnologia própria e moderna na prestação de serviços de apoio.

Delgado (2003) se preocupa com as implicações desse modelo de contratação da força de trabalho. Sendo a classe trabalhadora a parte frágil nesta relação de terceirização, ela

poderá ser prejudicada nos direitos trabalhistas, por isso as normas jurídicas devem ser, continuamente, aplicadas aos casos concretos dessa relação de trabalho, e devem manter a harmonia entre os fatores econômicos, que ditam as regras para o mercado, e os reflexos nas relações entre indivíduos e Estado.

Na visão de Martins (2005), a terceirização envolve uma forma de contratação que passa a ser atividade fim da empresa prestadora dos serviços de atividade-meio de outra, que tem como objetivo comum a qualidade dos serviços para colocá-los no mercado, significando o complemento de contar com um terceiro para aperfeiçoar determinada situação que o terceirizador não tem condições de fazer, o que pode também ser uma parceria, e assim afirmar que:

Consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para realização de atividades que geralmente não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens como serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários. (MARTINS, 2005,)

Meireles (2011) registra que a expressão “terceirização”, mesma já incorporada ao vocabulário jurídico, não era encontrada nos dicionários da Língua Portuguesa, o que permitia o termo receber diversas denominações, tais como “subcontratação”, “terciarização”, “filiação”, “recontratação”, “desverticalização”, “descentralização”, “exteriorização do emprego”, “focalização”, “parceria”, etc.

Para os tribunais trabalhistas do Brasil, segundo Meireles (2011), a terceirização é a contratação de terceiros para realizar atividades que não constituam o objeto principal da empresa. A autora tem definição semelhante ao expressar que o termo “terceirização” é procedente de um neologismo utilizado pela ciência da Administração, significando que é uma forma de reestruturação administrativa, onde a empresa transfere para outras determinadas atividades produtivas, em regra não relacionadas diretamente à atividade produtiva principal.

Segundo Martins (2005), o tema terceirização seria uma estratégia na forma de administração das empresas com o objetivo de organizá-la e estabelecer métodos da atividade empresarial.

No entendimento de Meireles (2011), as relações de trabalho vivem em contínua transformação por conta da revolução tecnológica e as crises econômicas desorganizam os mercados, levando-os a buscar novas formas de produção para se manterem competitivos.

Por esta definição, entende-se a existência de um contrato firmado entre duas empresas na operacionalização da terceirização, onde a contratante, denominada tomadora, tanto pode ser pessoa jurídica de Direito privado, podendo também ser uma pessoa jurídica de Direito público, como o Estado (MEIRELES, 2011) e a contratada, denominada prestadora, fornecerá os serviços de maneira continuada em um verdadeiro contrato de parceria no âmbito das relações trabalhistas.

Dessa forma, podemos observar que a terceirização dá maior agilidade, flexibilidade e transformação do sistema produtivo, possibilitando racionalização na linha de produção e garantindo oferta de trabalho, é o que nos aponta os estudos de Meireles (obra citada).

A mesma autora registra que a terceirização vem ganhando espaço na busca pela racionalização da produção, mas, num mundo globalizado, é preciso uma convivência pacífica entre os contratos de terceirização e o contrato de trabalho, dando ao empresário as possibilidades de racionalizar a sua linha de produção. Ao mesmo tempo, as ofertas de trabalho devem ser garantidas.

Desses vários conceitos de terceirização, podemos entender que a terceirização é a delegação da atividade-meio da empresa, permitindo-a concentrar na sua atividade principal e a relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços.

Para nortear este trabalho, será adotado o conceito de terceirização definido por Ramos (2001), ou seja, transferir atividades-meio da empresa para outras com tecnologia própria e moderna na prestação de serviços de apoio e assim buscar maior eficiência na execução das atividades principais.

2.2.1 Conceito de Terceirização na Administração Pública

No Serviço Público, o crescimento da terceirização ocorre em virtude de a Nova Gestão Pública buscar melhorar o desempenho de suas competências institucionais. Disciplinada pela Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), a terceirização na Administração Pública constitui uma forma pela qual o Estado busca parceria com o setor privado para realização das atividades. São serviços contratados com determinada utilidade de interesse da Administração, conforme definição na forma da Lei 8.666/93, em seu artigo 6º, inciso II.

Mas antes, através do Decreto nº 200/1967 e da Lei nº 5.645/1970, as instituições do governo deveriam, sempre que possível, adquirir de empresas privadas os seus serviços não

finalísticos como, por exemplo, serviços de limpeza de instalações, transporte de pessoal, manutenção de equipamentos, serviços de segurança e outros. Assim, a terceirização, no setor público, foi estimulada pelo Estado, mas especificamente no fornecimento dos seus serviços instrumentais às instituições governamentais (CAMPOS, 2015).

A prestação de serviços públicos para satisfazer as necessidades coletivas é, por norma constitucional, uma atribuição do Poder Público, podendo ser admitida a prestação direta ou sob regime de concessão ou permissão (RAMOS, 2001). O processo de terceirização na Administração Pública, além de buscar eficiência nas atividades com menor custo, visa também a redução do tamanho do Estado, mas não se trata de uma privatização porque é uma contratação de prestação de serviços e não uma transferência de gestão do serviço público. Na sua visão é uma terceirização, no sentido restrito, onde o gestor operacional repassa a um particular, por meio de contrato, a prestação de determinada atividade como mero executor material, sem nenhuma prerrogativa de Poder Público. Nesse sentido, a autora assim define a terceirização na Administração Pública:

Cuida a terceirização, na verdade, de mera transferência de atividade material acessória cuja execução esteja a cargo da própria Administração direta. É uma forma de introduzir a participação do particular no exercício da atividade administrativa, sem lhe transmitir a gestão dessa atividade. (RAMOS, 2001)

Essa transferência de atividade acessória da Administração Pública para o particular acontece através de critérios de menor custo estabelecidos pela licitação pública, o que permite a ampla participação das empresas especializadas no objeto de contratação, havendo a real possibilidade de obter menores custos na prestação dos serviços públicos à coletividade.

2.2.2 Regulamentação da Terceirização: Lei nº 13.429/2017

A contratação de prestação de serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra, conhecida como terceirização, era praticada no Brasil sem ter uma regulação específica, bem como as relações de trabalho decorridas dessa contratação. Havia apenas a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que dava as diretrizes para este tipo de relação de trabalho, desde que não se verificasse a subordinação direta com o tomador de serviços (SANTOS, 2017).

Ao comentar a nova Lei da Terceirização, Santos (2017) aponta que o advento da globalização dos mercados e a ocorrência das inovações no mercado de trabalho, já

mostravam que era o momento do Brasil se igualar aos países de economia avançada e ter uma legislação para disciplinar este tipo de contratar a prestação de serviços que, segundo este mesmo autor, absorve 15% da força de trabalho, algo em torno de 12 a 15 milhões de trabalhadores, nos setores público e privado.

Neste contexto, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 4.302/1998 que se tornou a Lei nº 13.429/2017, permitindo terceirizar não só as atividades meio como também as atividades fim das empresas, tanto no setor privado como no público. É uma terceirização ilimitada, no entender de Santos (2017):

A Lei n. 13.429/2017 permite a terceirização ilimitada, irrestrita, sem qualquer regulamentação, ou seja, em todas as atividades da empresa, da mesma forma como preconizava o projeto que tramitava no Senado Federal².

A Lei da Terceirização, segundo CONTABILIZEI (2017), era um projeto que estava engavetado há quase 20 anos e sua aprovação foi um plano do governo para modernizar as relações de trabalho e estimular a cadeia produtiva, pois com esta lei as prestadoras de serviços especializados podem celebrar contratos mais adequados e com maior segurança jurídica. Esta nova lei transforma as relações de trabalho no Brasil, o que significa, segundo Pereira (2017), atender a realidade das relações de trabalho do país, legalizar o que já acontece, já que a terceirização é prática comum nas empresas, não somente nas atividades meio, mas também nas atividades fim sem o respaldo legal.

Em comentário ao texto dessa lei Pereira (2017) levanta a questão de não haver referência direta às expressões atividades meio e atividades fim, e, independentemente do ramo de atividade, qualquer instituição pode terceirizar suas atividades, ou seja, não há impedimento do setor público em querer terceirizar suas atividades.

Pereira (2017) ainda aponta que, para proteger os trabalhadores, a Lei da Terceirização, no seu teor, prevê a responsabilidade subsidiária das empresas contratantes, corrigindo o texto que estava em outros projetos de regulamentação da terceirização:

Existe nela a previsão de responsabilidade subsidiária da empresa tomadora de serviços na hipótese de a prestadora não cumprir com as obrigações trabalhistas, garantindo que o trabalhador não tenha prejuízos.
A lei não prejudica qualquer trabalhador nos casos de acidentes de trabalho, uma das críticas usadas contra a terceirização. A terceirização, pela Lei 6.019, trazia

² Projeto de Lei da Câmara nº 30 de 2015, em tramitação no Senado Federal, cuja Ementa dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes.

precariedade às relações de trabalho, principalmente com relação aos acidentes (PEREIRA, 2017).

Principais pontos, segundo o CONTABILIZEI (2017):

- Fica permitida a terceirização de qualquer atividade em todos os setores da economia;
- A empresa contratante responderá de forma subsidiária pelos débitos trabalhistas da terceirizada, que será autuada primeiramente como empregadora. Então, havendo impossibilidade de cobrança, a empresa contratante será acionada como subsidiária;
- A empresa contratante só responderá por débitos trabalhistas da contratada em última instância;
- A empresa prestadora de serviço deverá ter um capital social mínimo de acordo com o número de funcionários, aumentando a segurança do contratado pela terceira;
- A nova lei da terceirização não substitui a CLT nem promove a substituição de funcionários registrados por prestadores de serviço individuais PJ.

A Lei da Terceirização, segundo Pereira (2017), atualiza a legislação trabalhista e cobre algumas lacunas na regulamentação trabalhista, podendo melhorar a qualidade de trabalho de milhares de cidadãos brasileiros e ainda em pouco tempo reduzir a taxa de desempregos, em razão das oportunidades com as novas regras dessa legislação, que no entendimento de Santos (2017), poderão estimular o desenvolvimento das micros e pequenas empresas especializadas em determinados serviços que possam ser contratados por grandes empresas:

A nova Lei n. 13.429/2017, neste campo, certamente, poderá provocar o surgimento de inúmeras micros, pequenas e médias empresas especializadas, que passarão a oferecer toda gama de produtos e especialmente serviços para outras empresas maiores, acelerando a oferta de novas vagas no mercado de trabalho (SANTOS, 2017).

Na discussão da Lei da Terceirização, Santos (2017) faz uma análise dos pontos fortes e fracos dessa legislação e aponta as vantagens e desvantagens da Lei nº 13.429/2017, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 - Pontos positivos e negativos da Lei da Terceirização

Vantagens	Desvantagens
Permissão da terceirização em todas as áreas.	Queda no nível geral de salários da economia em virtude da substituição de trabalhadores normais por terceirizados.
Maior segurança jurídica para as empresas tomadoras de serviços.	Volatilidade do contrato de trabalho do terceirizado que poderá permanecer na mesma empresa tomadora por vários anos, sem evolução salarial, mas ligado a diferentes empregadores.
Maior produtividade à tomadora dos serviços.	Queda na escolaridade média do trabalhador brasileiro com efeitos deletérios para a economia do país
Surgimento de pequenas e médias empresas especializadas na prestação de serviços, aumentando os postos de trabalhos.	Precarização nas relações do trabalho com a substituição do trabalhador formal por terceirizados, temporários e pessoas jurídicas.

Fonte: SANTOS (2017)

Como se pode ver, a Lei da Terceirização atualiza as relações trabalhistas no Brasil e regulamenta as atividades terceirizadas, permitindo inclusive a contratação da execução das atividades principais das empresas. Não é uma lei que agrada a todos, mas no que diz respeito às relações de trabalho, iguala o Brasil com os países de economia globalizada, o que possibilita as empresas nacionais a aumentar a competitividade no mercado globalizado.

2.3 Licitação: Conceitos e Legislação

A Constituição Federal, no seu artigo 37, estabelece que as contratações da administração pública só podem ser realizadas através do processo de licitação pública cujo procedimento é complexo e minucioso e requer um aparelhamento e profundo conhecimento das partes envolvidas no processo.

Ao adquirir, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, em atendimento aos princípios constitucionais e na busca da proposta mais vantajosa, necessita adotar procedimento rigorosamente determinado e preestabelecido na Lei 8.666/93 e seus regulamentos, de forma a manter as condições de igualdade entre os concorrentes.

Da mesma maneira que as empresas e famílias procuram o mercado para suprir suas necessidades por produtos ou serviços, estabelecendo critérios que podem ser o menor preço, qualidade dos produtos ou confiabilidade do fornecedor, para escolher de quem contratar, o Estado também vai ao mercado com seus critérios para escolher os seus fornecedores de bens e serviços de que necessita.

As grandes empresas formalizam os seus critérios nos regulamentos internos, e no caso do Estado, os critérios para contratação estão previstos na Constituição e nas leis. Tudo o

que o Estado compra ou contrata deve ter conhecimento público e, por isso, é previamente divulgado, de maneira que todos os interessados possam concorrer e serem fornecedores do Estado, através de um procedimento administrativo denominado de licitação (ENAP, 2014).

2.3.1 Breve Histórico da Licitação

A contratação pública, segundo estudos da ENAP (2014), veio com o Código de Contabilidade Pública da União, organizado pelo Decreto nº 4.536, de 19 de janeiro de 1922 e posteriormente pela Lei nº 4.401/64, mas não focava os princípios da isonomia e da igualdade de todos perante a lei, na seleção da proposta mais vantajosa. Nesta época, o processo de contratação era denominado de concorrência e visava atender ao interesse financeiro do Estado em obter o preço mínimo. Segundo estudos da ENAP (2014), o caráter discricionário administrativo do processo de contratação só foi retirado com a Reforma Administrativa Federal, em 1967, através do Decreto-lei nº 200, que transformou o processo de contratação em instituto vinculante e obrigatório, no âmbito da administração federal e, mais tarde, a Lei nº 5.456/68 estendeu tal obrigatoriedade para os Estados e Municípios.

As licitações e os contratos públicos da administração federal eram regidos pelas regras estabelecidas no Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/1986, que também estendeu sua aplicabilidade para os Estados, Municípios e Distrito Federal, porém, somente com a Constituição de 1988 que instituiu os princípios da Administração Pública, foi que a licitação virou obrigatória para toda a Administração Pública (ENAP, 2014).

A garantia da observância desses princípios, no processo de contratação pública, foi dada com a regulamentação da licitação através da Lei nº 8.666/93. Assim, na seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a licitação é processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93).

2.3.2 Licitação - Conceitos

A licitação é um procedimento que a Administração Pública utiliza para adquirir produtos ou serviços necessários para a realização de suas atividades e, como se trata de utilização de recursos públicos, deve seguir critérios estabelecidos pela lei.

Antes da Constituição de 1988, as contratações públicas eram regidas por Decreto ou Lei específica. A seleção da proposta mais vantajosa para a Administração não seguia os princípios da isonomia e da igualdade perante a lei. Prevalecia o caráter discricionário administrativo, onde o processo de contratação atendia o interesse financeiro do Estado em obter menor preço.

A contratação pública, segundo estudos da ENAP (2014), veio com o Código de Contabilidade Pública da União, organizado pelo Decreto nº 4.536, de 19 de janeiro de 1922 e posteriormente pela Lei nº 4.401/64, mas não focava os princípios da isonomia e da igualdade de todos perante a lei, na seleção da proposta mais vantajosa. Nesta época, o processo de contratação era denominado de concorrência e visava atender ao interesse financeiro do Estado em obter o preço mínimo. De acordo com os estudos da ENAP (2014), o caráter discricionário administrativo do processo de contratação só foi retirado com a Reforma Administrativa Federal, em 1967, por intermédio do Decreto-lei nº 200 que transformou o processo de contratação em instituto vinculante e obrigatório, no âmbito da administração federal e, mais tarde, através da Lei nº 5.456/68 estendeu tal obrigatoriedade para os Estados e Municípios.

As licitações e contratos públicos da administração federal eram regidos pelas regras estabelecidas no Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/1986, que também estendeu sua aplicabilidade para os Estados, Municípios e Distrito Federal, porém, somente com a Constituição de 1988, quando foram instituídos os princípios da Administração Pública, foi que a licitação se tornou obrigatória para toda a Administração Pública (ENAP, 2014).

Na concepção de Oliveira, Almeida e Lopes (2013), a Administração Pública nem sempre dispõe de meios próprios para prover as necessidades da coletividade, no cumprimento da sua missão de gerenciar os serviços públicos, por isso se vê obrigada a adquirir bens, serviços e obras junto à iniciativa privada cujas contratações só podem ser celebradas por processo licitatório, conforme estabelecido no Art. 37 da Constituição Federal de 1988. E também que seja assegurada a igualdade de condições entre os concorrentes.

Silva e Carvalho (2017), fundamentado no art. 23 da Lei 8.666/93³, definem licitação como o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelo governo, tendo como objetivo a igualdade, transparência e legitimidade. Estas práticas administrativas devem ser orientadas para a busca do interesse público como objetivo final. Os mesmos autores ainda consideram o processo licitatório como sendo um dos principais

³ Lei que regulamentou o art. 37 da Constituição Federal e instituiu normas gerais para a Licitação.

meios de critério da aplicação dos recursos públicos, tendo em vista que, observando as condições de igualdade entre os concorrentes, busca a proposta mais vantajosa para contratação por parte do poder público.

Faria e Oliveira (2016), em suas análises sobre a utilização da licitação pública na modalidade pregão eletrônico, apresentam o vocábulo “licitação” como termo derivado do latim *Licitazione* cuja finalidade é arrematar em leilão após a formalização de lances. Para os autores, licitação é o procedimento das contratações públicas regulamentado com normas gerais pela Lei nº 8.666/93.

Neste sentido, podemos dizer que as propostas apresentadas para as contratações do governo seriam como os lances de um leilão, e o arremate da contratação seria da proposta mais vantajosa, após o atendimento dos critérios, previamente estabelecidos, como mostra o conceito definido pela ENAP (2014):

É o procedimento administrativo preliminar, mediante o qual a Administração, baseada em critérios prévios, seleciona, entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atende ao interesse público, a fim de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa, em observância ao princípio constitucional da isonomia.

No mesmo entendimento de Silva e Carvalho (2017), o conceito de licitação estabelecido pela ENAP (2014) também diz que é um procedimento administrativo, porém acrescenta que é um procedimento prévio, onde a administração contrata os seus fornecedores com base em critérios definidos, observando o princípio constitucional da isonomia.

Outros autores dão maior robustez na conceituação de licitação, estendendo a definição até na capacitação dos proponentes, como na definição dos autores Reitz Júnior e Boselli (2016):

As contratações na Administração Pública são regidas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e legislações correlatas que, além de instituírem as modalidades de licitação, trazem uma regulamentação apropriada e robusta a fim de garantir a isonomia, assegurando a igualdade entre todos os participantes, selecionando a proposta mais vantajosa para a administração por meio de ampla disputa envolvendo maior número de participantes capacitados a fim de atender o interesse público.

Comparando todos os conceitos, podemos concluir que licitação é o conjunto de procedimentos administrativos para as contratações do governo, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Neste sentido, no desenvolvimento do presente trabalho, a licitação pública será entendida como uma competição entre os fornecedores interessados nas

contratações do governo, por meio de um processo formal e com regras definidas em lei em conformidade com a modalidade da licitação.

A modalidade indica como irá reger o procedimento da licitação. A Lei 8.666/93 institui como modalidades de licitação o Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Leilão, Concurso e a Lei 10.520/2002, que será analisada em outro tópico, criou a modalidade do Pregão. Nestas modalidades, a legislação estabelece qual o tipo de licitação para avaliar e julgar as propostas, quais sejam: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta quando se tratar de alienação de bens ou concessão de uso de bens públicos. Na modalidade concurso não se aplicam os tipos de licitação definidos pela lei (FARIA, OLIVEIRA, 2016). O concurso deve ter seus critérios de julgamento estabelecidos de acordo com o objeto.

A maior parte das licitações públicas é realizada através da modalidade Pregão, com o uso da tecnologia da Internet, que é uma rede mundial de computadores. Esta modalidade de licitação será tratada no tópico a seguir, com a revisão do seu conceito e de suas normas regulamentadoras.

2.3.3 Legislação e Instrumentos Regulatórios da Licitação Pública

O processo de licitação é regido pela Lei 8.666/93 que regulamentou o art. 37 da Constituição Federal de 1988 e pela Lei 10.520/2002, instituidora da modalidade de licitação denominada pregão. Há também alguns diplomas normativos que disciplinam pontos específicos e complementares do Estatuto de Licitações (ENAP, 2014), por exemplo, a Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, que dispõe sobre regras, diretrizes e procedimentos para a contratação de serviços em geral. As legislações e normas, que viabilizam as contratações do Poder Público, serão abordadas a seguir.

2.3.3.1 Lei 8.666/93

Editada em 21 de junho de 1993, a Lei 8.666/93 regulamentou o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos com referência a compras, obras, serviços, inclusive publicidade, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em conformidade com essa legislação, nenhum contrato pode ser celebrado com a administração pública sem antes passar pelo processo de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2010), esta lei tem o objetivo de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, assegurando igual oportunidade a todos os interessados, possibilitando o comparecimento ao certame de maior número de concorrentes.

A modalidade indica como irá reger o procedimento da licitação. Tem-se como modalidades de licitação, instituídas pela Lei 8.666/93, o Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Leilão, Concurso e posteriormente a Lei 10.520/2002 criou a modalidade do Pregão. Nestas modalidades, a legislação estabelece qual o tipo de licitação para avaliar e julgar as propostas, quais sejam: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta quando se tratar de alienação de bens ou concessão de uso de bens públicos. Na modalidade concurso não se aplicam os tipos de licitação definidos pela lei. O concurso deve ter seus critérios de julgamento estabelecidos de acordo com o seu objeto.

A seguir, conceitos gerais sobre as modalidades de licitação:

Concorrência: podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação.

Tomada de preços: modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite: modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração. É a modalidade de licitação mais simples, onde a Administração, através do seu cadastro de fornecedores, escolhe e convida os possíveis interessados em contratar com a Administração. A divulgação é feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação. É possível a participação de interessados que não tenham sido formalmente convidados, desde que sejam do ramo do objeto licitado e estejam cadastrados no órgão ou entidade licitadora ou no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF ou cadastro unificado similar. No entanto, devem solicitar o convite com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas.

Concurso: modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Leilão: modalidade realizada entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou empenhados, ou para a alienação de bens imóveis previstas no art. 19 da Lei 8.666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Pregão: modalidade de licitação realizada entre interessados do ramo do objeto definido no edital, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, podendo ser presencial ou eletrônica. Os licitantes apresentam as propostas de preço por escrito e por lances, que podem ser verbais ou na forma eletrônica. Esta modalidade será estudada, em tópico mais adiante deste trabalho.

A maior parte das licitações públicas é realizada através da modalidade Pregão, com o uso da tecnologia da Internet, rede mundial de computadores.

As modalidades de licitação, por lei, têm seus valores limitados de acordo com sua natureza de despesa pública. No Quadro 2, pode se ver esses valores.

Quadro 2 - Resumo dos valores limites das modalidades tradicionais

Modalidades	Obras e Serviços de Engenharia	Compras e Serviços
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
Convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00
Pregão	Independem de valores, mas é exclusivamente destinado à contratação de bens e serviços comuns.	

Fonte: Leis 8.666/93 e 10.520/2002

2.3.3.2 Pregão Eletrônico - Lei 10.520/2002

A Lei nº 10.520 foi promulgada em 17 de julho de 2002, e instituiu, no âmbito da Administração Pública, a modalidade de licitação denominada Pregão, simplificando os procedimentos burocráticos nas contratações públicas de bens e serviços comuns. Isto ocorre porque, no Pregão, não há limites de valores como nas demais modalidades e a ordem de habilitação e classificação das propostas é invertida, isto é, primeiro toma-se conhecimento do valor ofertado e somente depois que se verificam as condições de habilitação da empresa vencedora para contratar com o Poder Público.

O Pregão Eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns, foi regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que no seu Art. 4º, estabeleceu sua obrigatoriedade na Administração Federal. Havendo inviabilidade de utilização, o dirigente ou a autoridade competente deve apresentar as justificativas, de forma motivada e circunstanciada.

Na modalidade de licitação Pregão a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços à Administração Pública é feita em sessão pública, onde as melhores propostas são classificadas por meio de lances e a vencedora será aquela que ofertar o menor preço. A inovação do pregão está na inversão das fases de habilitação e análise das propostas, onde se verifica a documentação apenas do licitante da melhor proposta.

A legislação que instituiu o Pregão, como modalidade de licitação, não trouxe em seu texto um conceito claro e definidor do Pregão. O instrumento regulador dessa modalidade de licitação, que foi o Decreto nº 5.450, deveria definir, teoricamente, o que vem a ser uma licitação pública, através da modalidade Pregão. Para suprir esta lacuna, Vasconcelos (2005) dá a seguinte definição:

Como podemos ver, o pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Sua grande inovação se dá pela inversão das fases de habilitação e análise das propostas, onde se verifica apenas a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta (VASCONCELOS, 2005).

Enquanto o Tribunal de Contas da União, em suas orientações e jurisprudência, define o Pregão como:

Pregão é modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, ainda que virtual. Os licitantes após apresentação das propostas com os preços escritos têm a faculdade de reduzi-los mediante lances verbais ou via internet (TCU, 2010).

No Pregão Eletrônico, o processo é simples e apresenta baixo custo para os competidores por não ser necessário o deslocamento até a sede do órgão promotor da licitação, o que facilita o acesso no mercado de contratações públicas. Neste sentido, segundo os autores Fonseca, Gusinsky, Bernardes (2014), a utilização da Internet para as contratações públicas, na modalidade Pregão Eletrônico, permite maior transparência, amplia o número de participantes, dá maior agilidade no processo e ainda favorece a competição.

Esta lei, instituidora da modalidade de licitação Pregão, não dispõe de todas as normas para conduzir um processo de licitação. A esse respeito, Fonseca, Gusinsky e Bernardes (2014) apontam que o próprio legislador reconheceu esta lacuna, ao estabelecer no Art. 9º a aplicação subsidiariamente das normas da Lei 8.666/93 para a modalidade Pregão, ou seja, a Lei 10.520/2002, segundo Faria e Oliveira (2016), contém apenas considerações básicas dos procedimentos do Pregão. Mas os autores Fonseca, Gusinsky e Bernardes (2014) avançam na explicação da duplicidade de aplicação da lei nesta modalidade de licitação, ao afirmarem:

Portanto, para o pregão, em princípio, deve-se obedecer a Lei nº. 10.520/2002. Em situações em que esta for omissa, recorre-se às normas da Lei nº. 8.666/1993. No caso de contradição entre as duas Leis, deve prevalecer a Lei nº. 10.520/2002, porque seu conteúdo versa precisamente sobre pregão.

O procedimento licitatório da modalidade Pregão é realizado em duas grandes fases, a interna e a externa. Na fase interna, a Administração dá início ao processo licitatório, justificando e caracterizando o objeto a ser contratado. É nesta fase que se elabora o Termo de Referência, estabelecendo os critérios para a contratação com o serviço público e estimando os custos da contratação e posteriormente definir o instrumento convocatório. Esta fase é também chamada de preparatória e os detalhes estão definidos no Art. 3º da Lei 10.520/2002.

A fase externa é onde ocorre a competição para a seleção da proposta mais vantajosa. Seu começo é caracterizado pela publicação do edital e a disponibilização do instrumento completo aos interessados. Esta fase se encerra com a adjudicação do objeto e homologação do processo licitatório. A sequência dessa fase é detalhada no Art. 4º da Lei do Pregão.

Na visão de Fonseca, Gusinsky e Bernardes (2014), o Pregão Eletrônico é uma ferramenta dinâmica para processar as aquisições de bens e contratações de serviços na Administração. Para Faria e Oliveira (2016), a inclusão da modalidade Pregão foi um avanço nas licitações públicas e sua forma eletrônica trouxe benefícios da tecnologia para as contratações no âmbito do poder público.

2.3.3.3 Instrução Normativa nº 02/2008

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento, editou a Instrução Normativa nº 02/2008, em 30/04/2008, para disciplinar a contratação de serviços, continuados ou não, mais precisamente as terceirizações, no âmbito

do Governo Federal. Esta Instrução Normativa, segundo Santana (2008), trouxe para o cenário da licitação preceitos já mencionados em lei, doutrina e jurisprudência, o que não deixa de ser uma boa contribuição para o processo de licitação. O mesmo autor sugere o uso desta norma para outras esferas públicas que queiram praticar uma boa gestão pública.

Com o intuito de boas práticas administrativas, a IN 02, no seu Art. 2º, trouxe como novidade o planejamento para as contratações públicas o qual deve estar em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e ainda estabelecer produtos ou resultados a serem obtidos com a respectiva contratação. Daí o motivo da IN 02 dedicar do Art. 14 ao Art. 17 para estabelecer regras para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

Em 26 de maio de 2017, o Ministério do Planejamento editou a Instrução Normativa nº 05/2017 contendo novas regras e diretrizes no procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução direta na Administração Pública Federal, revogando a IN nº 2/2008. Porém, como regra de transição, a norma estabeleceu o prazo de 120 dias para a entrada em vigor, assim os procedimentos administrativos autuados ou registrados até a data de entrada em vigor da IN nº 05/2017 permanecem regidos pela regra antiga.

2.3.3.4 Instrução Normativa nº 05/2017

A Instrução Normativa nº 05/2017 foi publicada em 26/05/2017, tendo como objetivo promover melhorias na terceirização de serviços no Poder Executivo. Esta Instrução Normativa (IN) definiu novos parâmetros e modelos padronizados de editais e contratos para contratação de serviços, mas as novas regras só entraram em vigor em 26 de setembro de 2017, após decorrido o prazo de 120 dias estabelecido, como regra de transição, no seu Art.75.

Segundo o Ministério do Planejamento, com a regra desta IN, a proposta é instrumentalizar os órgãos públicos federais para atender inovações do mercado e aprimorar o planejamento das licitações e contratos na área de terceirização e, ainda, garantir a simplificação de procedimentos, reduzindo o tempo na elaboração de editais e contratos, adotando como modelo de termos de referência editais e contratos de acordo com o padrão adotado pela Advocacia Geral da União (AGU).

A IN 05/2017 traz como inovação a inclusão do planejamento como fase obrigatória para iniciar o processo de licitação para contratar serviços. O planejamento deve ser elaborado após a formalização da demanda com os requisitos preenchidos pela área demandante. Uma

equipe de planejamento deverá ser instituída para realizar estudos preliminares e o gerenciamento de risco da contratação.

Sobre o planejamento da contratação de empresas terceirizadas, Weberson Silva (2017), Analista do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tece o seguinte comentário:

Para fins do planejamento a norma prevê como novidade a necessidade de formação da equipe de Planejamento da Contratação que esta define como “o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros”. Outro avanço, ainda nesse ponto, é a necessidade de os membros manifestarem ciência expressa em sua indicação e das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados (SILVA, 2017).

Conforme Silva (2017), no seu comentário sobre a IN 05/2017, o planejamento resume-se na solicitação da área requisitante, formação da equipe para condução do planejamento e elaboração dos estudos preliminares para auferir qual é a melhor solução para atender à solicitação da área requisitante do serviço e quais as soluções disponíveis no mercado e ainda realizar o gerenciamento de riscos que possam impactar na contratação.

Outra inovação desta IN foi a adoção de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), em substituição ao Acordo de Nível de Serviço (ANS) que constava na IN nº 02/2008. Este instrumento de medição prevê que o pagamento deve ser realizado em conformidade do efetivo resultado da qualidade da prestação do serviço, o que permite, no caso da possibilidade de sua aferição, ao gestor do contrato glosar pagamento de serviços em desconformidade com o que estava previsto no edital.

O pagamento pelo Fato Gerador é um dos principais pontos de inovação dessa nova IN. Esse novo instrumento permite que a Administração somente se responsabilize pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos. Assim, para que a empresa terceirizada receba os valores provisionados para os custos do 13º salário, férias, 1/3 constitucional das férias, multa do FGTS e valores para rescisão, tem que comprovar a realização desses custos.

A seguir, são apresentadas algumas definições de novos instrumentos apresentados pela IN 05/2017:

Definições – Anexo I

INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR): mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento. (Substituto do antigo Acordo de Nível de Serviço – ANS)

PAGAMENTO PELO FATO GERADOR: situação de fato ou conjunto de fatos, prevista na lei ou contrato, necessária e suficiente a sua materialização, que gera obrigação de pagamento do contratante à contratada.

PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES: documento que consolida informações sobre todos os itens que o órgão ou entidade planeja contratar no exercício subsequente, acompanhado dos respectivos Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, conforme regulamento a ser expedido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Pelas definições do Anexo I, da IN 05/2017, a introdução de novos instrumentos para a gestão e procedimentos na contratação de serviços terceirizados possibilitam a eficiência da Administração Pública nestas contratações e otimização dos recursos públicos destinados ao pagamento dessas despesas, como exemplo, pode ser citado o pagamento somente pelo fato gerador, o que impede o pagamento de despesas incluídas na planilha de custo apresentada pela empresa, mas que ao longo do contrato não foi efetivada, é o que acontece com as provisões de férias, 13º salário e aviso prévio. A partir da vigência da IN 05/2017, estas provisões somente serão pagas com a efetiva realização.

Com o Plano Anual de Contratações, as despesas com terceirizações já vão estar previstas no Orçamento Anual da União, não havendo necessidade de remanejamento de recursos quando começar o processo de licitação.

3 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O PROCESSO DE LICITAÇÃO

A Constituição Federal, no seu artigo 37, estabelece que as contratações da administração pública só podem ser realizadas mediante processo de licitação pública cujo procedimento é complexo e minucioso e requer um aparelhamento e profundo conhecimento das partes envolvidas no processo.

Ao adquirir, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o Poder Público, em atendimento aos princípios constitucionais e na busca da proposta mais vantajosa, necessita adotar procedimento rigorosamente determinado e preestabelecido, de forma a manter as condições de igualdade entre os concorrentes.

Da mesma maneira que as empresas e famílias procuram o mercado para suprir suas necessidades por produtos ou serviços, estabelecendo critérios que podem ser o menor preço, qualidade dos produtos ou confiabilidade do fornecedor, para escolher de quem contratar o Estado também vai ao mercado com seus critérios para escolher os fornecedores de bens e serviços de que necessita.

De acordo com o conteúdo dos cursos do Enap (2014), as grandes empresas formalizam os seus critérios nos regulamentos internos. Em se tratando do Estado, os critérios para contratação estão previstos na Constituição e nas leis. Tudo o que o Estado compra ou contrata deve ter conhecimento público e, por isso, é previamente divulgado, de maneira que todos os interessados possam concorrer e serem fornecedores do Estado, por meio de um procedimento administrativo denominado de licitação.

A licitação é considerada por Silva e Carvalho (2017) como um dos principais meios de critério da aplicação dos recursos públicos. Assim, o processo das contratações do governo é envolvido em ampla publicidade, mas não o suficiente para a sociedade ter o conhecimento e a noção da dimensão da estrutura burocrática necessária às atividades das contratações governamentais.

Por outro lado, os estudos de Fonseca, Gusinsky e Bernardes (2014) apontam que os atos da Administração Pública consideram o bem geral e devem estar acima de quaisquer interesses privados e serem pautados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, é relevante discutir os procedimentos prévios das contratações públicas, de modo a ajudar na transparência das

contrações de serviços terceirizados, principalmente no caso daqueles que são executados com dedicação exclusiva de mão de obra.

3.1 Procedimentos para abertura do Processo Licitatório

As regras para abertura da licitação estão definidas no Art. 38 da Lei 8.666/93. Portanto, o procedimento da licitação começa com a abertura do processo administrativo, onde os autos são autuados, protocolados e numerados, contendo a respectiva autorização, a indicação resumida do seu objeto e a indicação orçamentária relativa à despesa. Outros documentos estabelecidos pela legislação serão juntados oportunamente.

O Licitacao.net indica que a licitação se inicia por uma necessidade da administração pública, onde é planejado o que e como contratar e comprar, etapa denominada fase interna da licitação, momento em que o objeto a ser contratado é especificado e as regras para a contratação são estabelecidas, dando corpo ao ato convocatório, denominado edital da licitação, que ao ser publicado marca o início da fase externa da licitação, disponibilizando aos interessados o instrumento com os requisitos mínimos e necessários para que possam participar do certame. A fase externa se encerra com a homologação do vencedor do certame a quem cabe o Poder Público adquirir o bem ou formalizar a contratação do serviço (O LICITACAO.NET, 2012).

Na licitação modalidade Pregão, o Termo de Referência é a base para a elaboração do instrumento convocatório que consiste no ato administrativo que dá publicidade à licitação, convocando os interessados para a disputa e fixando as regras indispensáveis para o processamento do procedimento licitatório (FONSECA, 2014). Com a publicação do instrumento convocatório, fica disponibilizado aos interessados o edital contendo todos os requisitos para a contratação pública.

O edital é um documento, específico para cada licitação, onde estarão todas as regras estabelecendo as condições para a contratação do Poder Público e que serão observadas pela Comissão de Licitação na condução do processo licitatório. Não pode conter cláusulas ou condições que inibem a competição. Deve definir, claramente, o objeto a ser licitado e os requisitos ou condições necessárias ao fornecedor do produto ou serviço a ser contratado. Compõe o edital os anexos, tais como projeto executivo, minuta de contrato, modelo de declarações e documentos complementares e ainda especificação do local de entrega do

produto, local de execução dos serviços e o prazo de execução e outras exigências legais (OLIVEIRA, ALMEIDA, LOPES, 2013).

O edital é a lei interna da licitação, uma vez publicado, só pode ocorrer alteração fazendo nova publicação. Se a alteração for relacionada com as condições da proposta, é necessário reabrir o prazo para a apresentação das mesmas. As regras fixadas no edital devem ser obedecidas por todos, inclusive pela Administração, por estar estritamente vinculada ao edital, conforme estabelecido no art. 41 da Lei 8.666/93.

Com a regulamentação da licitação pública, todos têm a oportunidade em contratar com a Administração Pública, seguindo os procedimentos formalizados pela Lei 8.666/93 e outras legislações complementares. A melhor proposta para a Administração Pública é selecionada, numa competição onde todos participam e concorrem em condições de igualdade.

3.2 Caso Prático de um Processo Licitatório

Como caso prático, foi escolhido para estudo o processo de terceirização dos serviços de ascensorista do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFPE, analisando os procedimentos desde a fase preparatória até a formalização do contrato. A escolha desse processo se deu em razão de suas particularidades, por ser uma contratação de um serviço a ser prestado com qualificação técnica simples e por não haver ocorrências de fatos complexas no decorrer da licitação, permitindo apresentar de forma mais clara o procedimento prévio à contratação.

3.2.1 Abertura do Processo de Licitação

A partir da existência da necessidade pública a ser atendida, os atos de licitação desenvolvem-se numa sequência lógica, em duas fases: interna e externa. Deste modo, segundo Faria e Oliveira (2016), inicia o procedimento com o planejamento da contratação do serviço ou aquisição, prosseguindo até a assinatura do contrato ou emissão de documento equivalente (nota de empenho, autorização de fornecimento).

Na fase interna ou preparatória, desenvolvida no âmbito interno da Administração, inicia-se pela solicitação da unidade demandante que deverá justificar e definir o objeto da sua necessidade, estimar os custos e destacar a necessidade da reserva orçamentária para tal

contratação. Nesta fase são delimitadas e determinadas as condições do ato convocatório antes de torná-las públicas.

A fase externa é caracterizada pela publicação do aviso do edital e a disponibilização do instrumento completo aos interessados. O encerramento desta fase ocorre com a formalização da contratação do objeto licitado, em conformidade com as regras estabelecidas no edital da licitação.

A fim de verificar a aplicação teórica do processo licitatório para contratação de serviços, será analisado o processo de terceirização dos serviços de operação e controle dos elevadores do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH), no campus Recife da UFPE, que, por regra, seguirá uma série de procedimentos formais estabelecidos pela legislação pertinente para uma futura contratação, conforme os ensinamentos dos autores Oliveira, Almeida e Lopes (2013).

O processo licitatório para as contratações de serviços na UFPE desenvolve-se seguindo as etapas definidas pelos regulamentos legais. No caso das contratações de terceiros para realizar atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97, os atos da licitação se desenvolvem numa sequência lógica. Inicialmente, em conformidade com o parágrafo 3º, Art. 6º da IN 02/2008, elabora o plano de trabalho justificando a necessidade do serviço, definindo o seu quantitativo e estimando o custo da contratação. Na estimativa do custo, o setor demandante da contratação deve realizar ampla pesquisa de preços no mercado, consultando empresas que oferecem o serviço a ser contratado. Feito o plano de trabalho, o ato seguinte é a elaboração do Termo de Referência que deve ser aprovado pela autoridade competente.

O Termo de Referência, conforme estabelece o Art. 15 da IN 02/2008, deve conter:

- a) Justificativa da necessidade da contratação;
- b) Objetivo da contratação, identificando o que se pretende alcançar com a contratação;
- c) Objeto da contratação e os resultados esperados com a execução do serviço;
- d) Descrição detalhada dos serviços a serem executados, nomeando local e horário de funcionamento e disponibilidade orçamentária da instituição, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666/93, e ainda definir a rotina de execução;

- e) Justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviços a ser contratada e no que couber os critérios de medição a ser utilizados;
- f) Enquadramento como serviço comum para fins do disposto no art. 4º do Decreto nº 5.450/2005;
- g) Quantitativo da contratação;
- h) Custo estimado da contratação, fundamentado por pesquisa de preços praticados no mercado em contratações similares;
- i) Produtividade de referência, quando cabível, levando-se em consideração as rotinas de execução, quantidade e qualificação de mão de obra estimada para o serviço, relação do material e equipamento e condições do local onde o serviço será realizado;
- j) Condições que possam ajudar na identificação do quantitativo de pessoal e insumos necessários;
- k) Deveres da contratada e da contratante;
- l) Acordo de níveis de serviços.

No processo de licitação, em estudo, a diretoria do Centro iniciou a abertura da licitação, que foi autuada sob nº 23076.018646/2012-15, datado em 23/04/2012, solicitando à Diretoria de Orçamentos e Finanças da UFPE a dotação orçamentária para a realização das despesas com a contratação dos serviços.

O Termo de Referência foi elaborado em conformidade com a Lei 8.666/93, Lei 9.632/98, Decreto 2.271/97 e IN 02/2008, com revisão da Pró Reitoria de Gestão de Pessoas.

Assim, tem:

Justificativa: prédio de 15 andares com três elevadores onde há uma estimativa de circulação diária de mais de 5.000 pessoas, situação que requer o serviço continuado de ascensorista que terá como função controlar a capacidade de carga dos elevadores, garantindo a segurança aos usuários, e também evitando danos a esses equipamentos, bem como facilitando o fluxo de pessoas.

Objetivo: a contratação dos serviços de ascensorista promoverá maior controle na capacidade de carga dos elevadores, garantir a segurança aos usuários, evitar danos nos equipamentos e facilitar o fluxo de pessoas.

Objeto: contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de controle e operação dos elevadores, ascensorista, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas – CFCH, campus Recife UFPE.

Estimativo dos custos: o valor das despesas, para um período de 12 meses, foi estimado em R\$ 236.588,76 (duzentos e trinta e seis mil quinhentos e oitenta e oito reais e setenta e seis centavos). Para chegar a este custo estimado, realizou-se uma pesquisa de preços com as empresas prestadoras do serviço a ser contratado, adotando-se a média dos valores praticados no mercado.

Quantitativo da Contratação: definido em 12 Postos de Trabalhos, observando as ocasiões de maior fluxo de pessoas, de maneira a cobrir o funcionamento dos elevadores.

O Decreto nº 5.450/2005 estabelece, no seu Art. 4º, a obrigatoriedade da licitação na modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Neste caso, o setor demandante ratificou que o serviço de ascensorista se enquadra como comum e assim solicitou adotar a modalidade Pregão Eletrônico e tipo menor preço.

Com base no Termo de Referência, foi elaborado o instrumento convocatório da licitação, denominado Pregão Eletrônico nº 244/2012, e com sua publicação, os interessados tiveram acesso ao edital contendo todos os requisitos para a contratação pública.

Na publicação do Edital do Pregão Eletrônico são definidos o horário da abertura da sessão e os prazos para apresentar as propostas. A sessão de abertura Pregão Eletrônico acontece no site de compras do Governo Federal (www.comprasnet.gov.br), tipo sala de bate-papo da internet, onde as propostas enviadas pelos concorrentes são abertas e o Pregoeiro divulga os valores (lance inicial) para todos os participantes.

Examinando a Ata da Sessão do Pregão, com a participação de 13 empresas, verifica-se que os lances iniciais têm valores de R\$ 214.692,12 a R\$ 1.200.00,00. Importante observar que a proposta de menor valor representa 90,7 % do custo estimado.

O pregão é como um leilão invertido, ganha quem oferece o menor preço pelo bem ou serviço, mas a identidade dos autores dos lances não é revelada aos outros participantes.

Com a fixação da menor proposta, o Pregoeiro estimula os concorrentes a fazer lances até não ter mais propostas e a de menor lance, antes do ato de adjudicação, é remetida para a equipe técnica de contabilidade analisar as planilhas de custo e formação de preços e Demonstrações Contábeis exigidas pelo Edital. Qualquer inconsistência técnica é sanada por meio do procedimento de diligência e, caso a empresa não corrija as planilhas, a proposta é desclassificada e nova proposta passa a ser objeto de análise da equipe técnica contábil.

A proposta vencedora deste certame foi no valor R\$ 193.473,24, representando cerca de 82% do valor estimado, uma economia para o governo de R\$ 43.115,52, ou seja, cerca de 18% do custo estimado.

O Quadro 3 apresenta um resumo da competição do certame. Nota-se o interesse das empresas em prestar serviços ao governo quando 16 empresas retiraram o edital e a maioria apresentou propostas na seção de abertura do Pregão. Foram 13 empresas que iniciaram os lances da disputa para prestar o serviço de ascensorista. Os dados do Quadro 3 mostram, que no primeiro lance (abertura das propostas), a competição já apresentava uma economia de 9,255% que ao longo da sessão de lances chegou a 18,223%, proporcionando uma economia em dobro para o Serviço Público.

Quadro 3 - Resumo da Licitação Pregão Eletrônico 244/2012

	Empresas Participantes	Custos	Economia
Retiraram Edital	16		
Apresentaram Propostas	13		
Valor Estimado		R\$ 236.588,76	
Menor Valor na abertura das Propostas		R\$ 214.692,12	R\$ 21.896,64 (9,255%)
Valor da Proposta Vencedora		R\$ 193.473,24	R\$ 43.115,52 (18,223%)

Fonte: Autoria própria com dados da DLC/PROGEST

Na licitação modalidade Pregão Eletrônico, o ato de adjudicação é realizado pelo Pregoeiro e a homologação do processo é feita pela autoridade competente da Instituição promotora da licitação. Dessa maneira, o processo licitatório se encerra e a administração contrata o objeto licitado. No caso em estudo, a empresa vencedora celebrou o contrato para prestar os serviços de controle e operação dos elevadores do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFPE, constituindo uma terceirização de atividades de apoio da Universidade, necessárias ao desenvolvimento das suas atividades principais.

Para concluir a análise do processo de licitação Pregão Eletrônico nº 244/2012, o Quadro 4 foi construído para mostrar o tempo decorrido entre a solicitação da contratação e a efetivação do contrato celebrado com a empresa vencedora da licitação. Na construção desse quadro, contabilizou-se o tempo decorrido entre os eventos subsequentes, considerando como ponto de partida a data de abertura do processo administrativo, ou seja, o dia em que o processo foi autuado e registrado no sistema de protocolo da universidade. Considerando o período, da data de abertura do processo até a data da assinatura do contrato, a licitação para

contratar empresa para prestar os serviços de ascensoristas foi concluída em 361 dias, praticamente um ano.

Quadro 4 - Intervalo entre os eventos da licitação Pregão Eletrônico nº 244/2012

Eventos	Tempo decorrido (dias)
Aprovação do Termo de Referência	128
Aprovação do Edital	56
Publicação do Edital	36
Abertura do Pregão Eletrônico	15
Encerramento da Sessão do Pregão e Adjudicação do Vencedor	89
Homologação do Resultado do Pregão Eletrônico	2
Assinatura do Contrato	35

Fonte: Autoria própria com dados da DLC/PROGEST.

Obs: Processo formalizado em 23/04/2012

De acordo com o Quadro 4, o evento que consumiu maior tempo para conclusão foi o Termo de Referência, tendo gasto 128 dias para aprovação. Isto mostra que elaborar o Termo de Referência é uma tarefa complexa porque é neste documento que o objeto da contratação é definido e especificado de forma precisa, cabendo à área requisitante a responsabilidade pela elaboração, conforme disposição no inc. I do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005. Em certos casos, acontece que o objeto a ser contratado envolve especificações técnicas que a área requisitante não tem condições de especificar, necessitando, dessa forma, recorrer à contratação de serviços terceirizados. É necessário especificar se na execução dos serviços o trabalhador faz jus aos adicionais de insalubridade ou periculosidade, onde somente com um laudo técnico, elaborado por profissional especializado, é que se pode definir tal situação.

Esta delonga, na aprovação do Termo de Referência, não é um caso específico do processo de licitação analisado. Em outros processos, também foi observada esta demora, conforme se pode verificar pelos dados do Quadro 5 que será apresentado e estudado no próximo tópico.

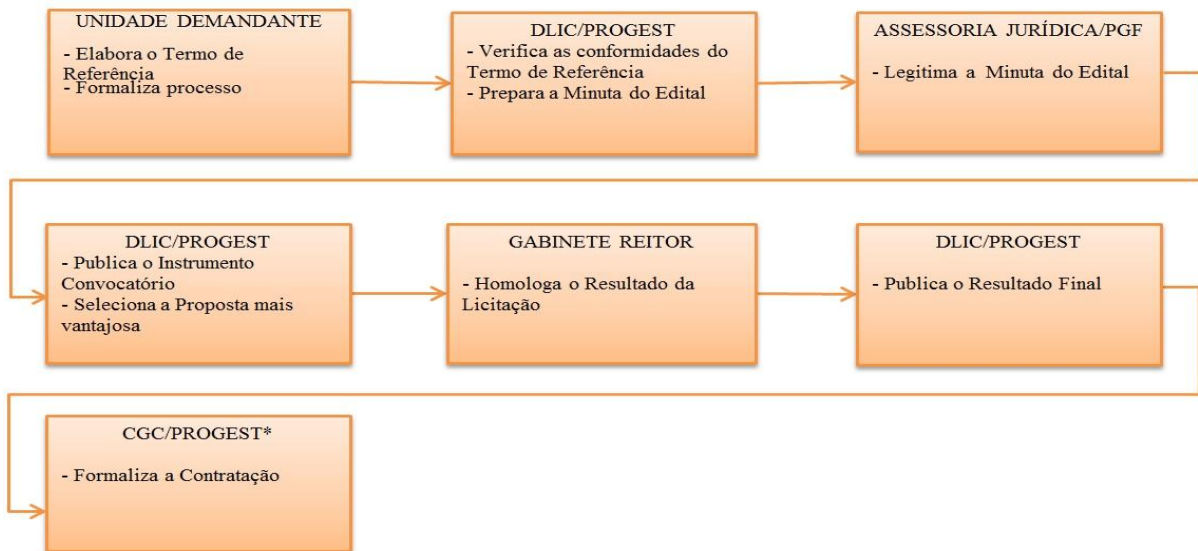
3.3 Análise do Processo de Licitação para Serviços Terceirizados da UFPE

A Administração nem sempre dispõe de meios próprios para atender as necessidades de interesse público, sendo obrigada a contratar terceiros para executar parte dessas atividades e somente pode realizar essas contratações por intermédio de licitação pública, em que seja assegurada a igualdade de condições entre os concorrentes.

As normas para licitações e contratos públicos apresentam vários princípios que devem ser observados na realização do processo licitatório, para isso a Divisão de Licitações da UFPE (DLIC) cumpre uma série de procedimentos estabelecidos pela legislação, e que demandam tempo.

Para facilitar a visão dos procedimentos, no processo de licitação, a Figura 1 mostra o curso de uma licitação, a partir da necessidade da contratação/aquisição da Administração até o seu desfecho.

Figura 1 - Fluxo do processo de licitação



Fonte: Autoria própria com dados da DLIC/PROGEST

* CGC : Coordenação de Gestão de Contratos

Os processos de licitação, a partir da formalização pela Unidade Demandante, seguem o fluxo mostrado pela Figura 1 e são realizados pela Divisão de Licitações (DLIC), em sua maioria na modalidade Pregão Eletrônico.

A DLIC é uma divisão da Diretoria de Licitações e Contratos (DLC) que é uma unidade administrativa subordinada à Pró Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST) da Universidade Federal de Pernambuco.

Com sua equipe de apoio e pregoeiros, designados pela Administração, a DLIC recebe as demandas de licitações para elaborar os instrumentos convocatórios, editais e conduzir a abertura e encerramento dos processos licitatórios, observando os princípios legais com vistas ao atendimento do interesse público.

Para quem lida, no dia a dia, com as licitações sabe o muito que se tem a fazer antes da divulgação do edital. É esse o trabalho da equipe da DLIC, mostrado na Figura 1, que na fase inicial analisa o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) elaborado pela área requisitante. A análise do TR/PB é focada na especificação do objeto, no valor estimado da futura contratação, na pesquisa de preços praticados no mercado, na existência da dotação orçamentária e nas condições de execução do objeto. Havendo inconsistências no TR/PB, a DLIC retorna o processo de licitação à área requisitante para ajustes para, assim, poder prosseguir com a elaboração do edital.

Por esses motivos é que o Termo de Referência leva mais de quatro meses para ser aprovado, conforme dados apresentados no Quadro 5. Em alguns processos de licitação que foram analisados, observou-se que o TR foi refeito por mais de uma vez.

Sendo um requisito fundamental da fase interna da licitação, o TR/PB irradia efeitos em toda contratação, por isso suas deficiências ou omissões podem lograr a licitação ou ainda permitir vícios ou falhas no curso do contrato administrativo.

Todo esse procedimento realizado pela DLIC é com o objetivo de resguardar o cumprimento das normas legais e permitir que a administração celebre contratações vantajosas para o serviço público.

De acordo com a Figura 1, o processo de licitação tem o fluxo constituído em sete etapas, onde na sexta etapa é concluído pela DLIC com a publicação do Resultado Final. A formalização da contratação do objeto licitado é feita pela Coordenação de Gestão de Contratos (CGC), divisão da DLC que é responsável pela elaboração do documento de contratação.

Com a finalidade de verificar o tempo decorrido em outros processos de contratação de serviços terceirizados, montou-se o Quadro 5 com os mesmos eventos relacionados no Quadro 4, extraíndo os dados de processos com diferentes áreas requisitantes. Em todos os processos analisados, o Termo de Referência levou mais de quatro meses para ser aprovado,

consequentemente esse tempo repercute na conclusão do processo. Veja o exemplo do Pregão Eletrônico nº 176/2013. Entre os processos analisados foi o que apresentou o menor tempo para aprovar o TR e menor tempo para concluir a licitação.

Quadro 5 - Intervalo entre os eventos no Processo de Licitação de Serviços Terceirizados

Pregões Eventos	PE 13/2016	PE 12/2016	PE 176/2013	PE 256/2014
Abertura do Processo	09/06/2015	11/03/2015	03/04/2013	06/09/2013
Aprovação do Termo de Referência	287	317	135	202
Aprovação do Edital	15	3	69	144
Publicação do Edital	8	2	7	112
Abertura do Pregão Eletrônico	14	15	70	10
Encerramento da Sessão do Pregão e Adjudicação do Vencedor	98	183	33	169
Homologação do Resultado do Pregão Eletrônico	0	3	37	24
Assinatura do Contrato	25	14	7	59
Tempo Total	447	537	358	696
Média 509,5 dias				

Fonte: Autoria própria com dados da DLC/PROGEST

Obs: PE 13/2016 Limpeza e Conservação Predial – Campus Vitória
 PE 12/2016 Limpeza e Conservação Predial – Campus Caruaru
 PE 176/2013 Serviços de Vigilância Armada - UFPE
 PE 256/2014 Serviços de Contínuos – Campus Recife
 Intervalo mensurado em dias

Dos dados levantados no Quadro 5, é importante observar o tempo que se leva para encerrar a sessão do Pregão e adjudicar o vencedor do certame. Como se sabe, após a abertura das propostas inicia-se a fase dos lances, havendo uma intensa disputa pelo objeto da licitação. Não existindo outros lances que cobre o de menor valor, o pregoeiro encerra a sessão, habilita a proposta de menor lance e abre o prazo recursal. Caso não haja interposição de recurso, de imediato, o pregoeiro adjudica o vencedor.

Havendo a manifestação do licitante de interpor recurso, este será analisado pelo pregoeiro que diante de qualquer decisão tem que encaminhar o processo para deliberação da autoridade competente, onde há um procedimento legal a cumprir e que pode consumir um tempo razoável para a decisão final.

Nos pregões analisados, o tempo para encerrar a sessão de abertura e adjudicar o vencedor foi uma média de 120,7 dias, cerca de quatro meses. Quanto ao tempo para encerrar todo o processo, desde a sua abertura até a celebração do contrato, a média foi de 509,5 dias, aproximadamente um ano e cinco meses.

Essa média de tempo gasto para concluir os processos de licitações dos serviços terceirizados, reforça o entendimento de Faria e Oliveira (2016) sobre os procedimentos para contratações públicas, que são lentos e onerosos. As licitações são conhecidas pela burocracia e morosidade.

Os dados registrados no Quadro 5 indicam que a UFPE leva um tempo médio próximo de 8 meses para aprovar um Termo de Referência e um ano e cinco meses para concluir a licitação dos serviços terceirizados.

3.4 Considerações Finais

Este ensaio mostrou que as condições de igualdades entre os concorrentes, na licitação pública, são asseguradas por regras estabelecidas em lei, o que garante a observância dos princípios constitucionais, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com base nas referências bibliográficas, foi constatado que a regulamentação da licitação, através da Lei nº 8.666/93, possibilitou a participação de maior número de concorrentes no processo das contratações governamentais. Os procedimentos definidos nessa lei e em outras legislações complementares permitem a todos a oportunidade de contratar com a Administração Pública, desde que atendam aos requisitos estabelecidos no edital do processo licitatório.

Devido ao ritual estabelecido na Lei 8.666/93, a licitação ficou conhecida como burocrática e morosa. Assim, para amenizar a burocracia e dar maior agilidade nas licitações públicas, foi instituído o Pregão, como uma nova modalidade de licitação na qual se obteve ganhos para o processo de contratações, como a redução do tempo entre a publicidade e a abertura das propostas. Na modalidade pregão, primeiro se analisa os preços para depois analisar a qualificação dos participantes do certame e, assim, somente é analisada a documentação da empresa que apresentou a melhor proposta. Outro ganho foi o uso da tecnologia, passando o Pregão a ser realizado através da rede da Internet, permitindo ao

licitante participar da licitação pública sem a necessidade de se deslocar para o local do órgão público, promotor da licitação.

Através da análise realizada nos processos de licitação destinados a contratações de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade Federal de Pernambuco, demonstrou-se, na prática, algumas vantagens apontadas pelas referências bibliográficas, como: planejamento da licitação, que na modalidade Pregão requer o Termo de Referência com os detalhes do objeto a ser contratado; maior número de empresas participantes e maior competitividade (todas as empresas credenciadas participam da oferta de lances).

Não restam dúvidas de que o Pregão Eletrônico, como uma nova modalidade de licitação, amenizou a burocracia e deu agilidade às licitações, como a redução do tempo entre a publicidade e a abertura das propostas que têm o procedimento realizado sem a prévia análise da documentação comprobatória da regularidade fiscal e econômica dos licitantes.

Mesmo com esses ganhos, a licitação Pregão Eletrônico ainda continua com um razoável tempo para conclusão. Nos processos analisados, o tempo médio para encerrar a sessão de abertura e adjudicar o vencedor foi em torno de quatro meses e para o encerramento do processo foi de um ano e cinco meses. Um tempo longo que pode afetar os objetivos do planejamento da contratação, definidos na fase inicial do processo.

Na licitação Pregão Eletrônico, há uma intensa competição em apresentar a melhor proposta a ser escolhida pela Administração Pública, o que resulta numa significativa redução nos custos dos serviços a ser contratados pelo governo. Assim, abre-se um campo para que novas pesquisas possam ser desenvolvidas sobre o tema e aprofundar o conhecimento a respeito da economicidade das contratações públicas.

4 TERCEIRIZAÇÕES NAS IFES

Vários artigos que abordam a terceirização na Administração Pública apontam que essa relação de trabalho é um efeito da política neoliberal que surgiu após a crise do modelo capitalista estruturado na regulação de mercado pelo Estado, que vigorava nas sociedades ocidentais, chamado de *Estado de Bem-Estar Social* (BARBATI, 2017). Segundo o autor, a ruína dessa estrutura econômica se deu pela crise do petróleo de 1973, num cenário de aumento do déficit público, crescimento das empresas improdutivas e aumento da inflação.

Nesse contexto, Barbati (2017) aponta a sedimentação das proposições do modelo neoliberal, na Inglaterra, conduzido pelo governo Thatcher, em 1979, e em 1980, nos Estados Unidos, durante o governo Reagan, e posteriormente em outros países. Foram propagadas medidas viabilizadoras da produção e circulação do capital, delegando à iniciativa privada funções antes exercidas pelo Estado, contrapondo-se à necessidade da intervenção do Estado para satisfazer às necessidades da sociedade.

Segundo Schirato (2013), nas discussões sobre o que é o Estado e qual o seu papel diante da sociedade, é apresentado o entendimento de que o Estado tem como finalidade realizar algo para a população, mas nunca foi autossuficiente no atendimento das demandas coletivas. E o que se observa é a intensidade do uso de terceirizações, o que leva os estudiosos do Direito Administrativo a discutir o tema, possibilitando também a discussão do uso eficiente dos recursos públicos e a satisfação das necessidades coletivas atribuídas ao Estado e se está dando maior atenção à sua atividade fim⁴.

A gestão pública no Brasil, já há algum tempo, vem passando por reformas com objetivos centrados na prestação de serviços eficientes a custos reduzidos. Podendo considerar, segundo os estudos de Olher, Costa e Teixeira (2015), como marco inicial de uma grande reforma na Administração Pública, a promulgação do Decreto Lei nº 200, no ano de 1967, onde foram estabelecidas as diretrizes para a Reforma Administrativa, dentre as quais a recomendação às instituições públicas. Sempre que possível, contratar empresas privadas para realizar serviços não finalísticos como, por exemplo, serviços de limpeza de instalações, transporte de pessoal, manutenção de equipamentos, serviços de segurança e outros.

⁴ Atividades-fim são aquelas constitucionalmente atribuídas aos poderes constituídos e legalmente distribuídas e cometidas a cargos existentes na estrutura de seus entes, impassíveis, portanto, de atribuição a particulares (salvo aquelas delegáveis, nos termos das Leis n. 8.666/93 e 8.987/95) (REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2010)

Esta Reforma Administrativa, iniciada com a promulgação do Decreto nº 200/1967, só foi obter êxito, segundo os estudos de Sirelli (2009), em 1994, no governo de Fernando Henrique Cardoso, onde os princípios do neoliberalismo foram adotados para soerguer o país, passando a utilizar ferramentas gerenciais da iniciativa privada.

Para isso, os planos de governos previam a descentralização das atividades da administração federal, diminuindo a participação do estado nas atividades consideradas não essenciais, contratando empresas especializadas para realizar estas atividades, tendo como proposta a redução dos gastos públicos e melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados através da inserção da iniciativa privada (LAPA et al, 2013).

Os estudos sobre a terceirização mostram discrepâncias na sua abordagem, levantando a tese de que se trata de uma precarização do trabalho, perda dos direitos dos trabalhadores e até mesmo como colaboradora para o aumento do desemprego. Já no caso da Administração Pública, certos críticos enxergam a terceirização como uma forma de burlar o concurso público e, no campo social, a terceirização pode ser objeto de exclusão e discriminação, em razão da contratação e remuneração acontecerem de forma diferenciada para funções e cargos equivalentes (ALVES, 2008). No entendimento de Abramo (2017), a terceirização para os trabalhadores significa precarização dos contratos de trabalho, salários menores, alto risco de acidentes e doenças, falta de isonomia com os trabalhadores contratados diretamente pelos tomadores. Outros a veem como uma privatização decorrente da política neoliberal.

Nas universidades públicas, segundo Granzotto (2015), as ações neoliberais foram sutilmente implementadas e podem ser percebidas nas seguintes formas: no tratamento dado à educação como se ela fosse uma mercadoria e não um direito, terceirização dos serviços (contratos de trabalho realizados através das fundações privadas e empresas terceirizadas), flexibilidade das relações de trabalho (tanto para a categoria de técnicos administrativos, como para a categoria dos docentes, redução de verbas, parcerias público-privadas, e outros). Segundo a autora, outro grande problema em decorrência do neoliberalismo é o contínuo processo de não reposição do quadro de servidores no setor público e a substituição de recursos humanos, através da contratação de empresas prestadoras de serviços. Granzotto (2015) aponta que é uma privatização disfarçada, onde recursos públicos são desviados para o mercado, ocasionando a exploração dos trabalhadores e contribuindo para a crescente precarização das relações de trabalho.

A terceirização, por ser um modo de execução indireta de serviços, onde se contrata terceiros para realizar atividades complementares tem como objeto do contrato a prestação do serviço, não importando o prestador (GONÇALVES, 2017). No caso da Administração Pública é a descentralização de serviços da sua atividade meio para uma empresa privada, cuja seleção acontece através de um processo licitatório (Lei nº 8.666/93)⁵.

Neste caso, a prestação de serviço, da forma terceirizada, é realizada na Administração Pública, que não tem vínculo com o trabalhador, mas com a empresa terceirizada que teve o seu serviço contratado.

Alves (2008) entende que a Administração Pública vem utilizando a terceirização como um instrumento para reduzir a participação do Estado em atividades não essenciais, buscando diminuir os gastos públicos. Dessa forma, sendo possível aumentar a qualidade e a eficiência da máquina administrativa, descentralizando as atividades do serviço público com a inserção da iniciativa privada, através das contratações de empresas especializadas para executar as atividades consideradas não essenciais da administração pública, e assim, obter redução dos gastos públicos e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados (LAPA et al, 2013).

Na conjuntura da reforma administrativa, as universidades federais tiveram um crescente número de vacâncias, tanto de servidores técnicos administrativos como de servidores docentes. É o que aponta os estudos de Amaral e Lopes (2014). De acordo com as autoras, no período de 1996 a 2003, as universidades públicas federais passaram por poucas mudanças, convivendo com orçamento insuficiente e inexpressivo número de contratações para repor sua força de trabalho que, além de ser reduzida em virtude de aposentadorias provocadas pelas reformas previdenciárias ocorridas ao longo do tempo, também sentiu a falta de isonomia de remuneração. Havia vacância de servidores atraídos por remunerações mais atrativas em outros poderes, tendo em vista que o poder executivo é o que tem menores salários.

Ainda, segundo os estudos de Amaral e Lopes (2014), as IFES conviveram, ao longo dos anos, com processo de dificuldades, enfrentando limitações no orçamento de custeio, além de pouca autonomia financeira e administrativa e sem autorização de concurso público. Isto impedia o crescimento das IFES que não poderia oferecer um serviço de educação compatível com as necessidades da sociedade.

⁵Lei que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

E para atender as demandas da educação superior, em 2007 foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que ressaltava os seguintes princípios: garantia de qualidade; promoção de inclusão social pela educação; distribuição territorial e desenvolvimento econômico e social (SILVA, NUNES e MALLMANN, 2011). Segundo esses autores, vários programas foram criados com base no PDE, entre eles o programa REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que definiu o objetivo de dobrar o número de vagas nas universidades públicas federais. Com a publicação do REUNI, abriu-se a oportunidade para as IFES propor ações de expansão, negociando individualmente seus projetos.

O REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, foi um programa do governo Lula (2003-2010) focado na expansão da educação superior, para atender as demandas da sociedade. Com este programa, segundo Souza, Filippo e Casado (2015), as Instituições Federais de Ensino Superior cresceram muito.

Durante sua vigência, que foi no período de 2007 a 2012, o REUNI apresentou, como um dos primeiros resultados, crescimento de 20,4% nas matrículas dos cursos de graduação, conforme indicam os estudos de Souza, Filippo e Casado (2015). A oferta de vagas nas IFES teve um crescimento exponencial, passando de 139.875 para 231.530, representando um crescimento em torno de 65%, conforme registra o Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2012).

Jacobsen e Cordeiro (2015), no seu trabalho a respeito da terceirização da Segurança nas Instituições Federais de Ensino Superior, apontam que o REUNI possibilitou a criação de novas universidades, novos Institutos Federais de Educação e Tecnologia e novos cursos de graduação, provocando considerável aumento na população acadêmica e no número de usuários das atividades acadêmicas, havendo a necessidade das IFES em ampliar a força de trabalho cujo quadro funcional já se apresentava reduzido, em razão das aposentadorias de servidores e vacâncias que não foram substituídos por não ter concursos autorizados pela Administração Central.

Para resolver a defasagem da força de trabalho, na execução das atividades acessórias, as IFES contrataram empresas especializadas nas execuções dessas atividades, de forma a atender as demandas originadas pela expansão em razão das implementações das ações do REUNI, passando a ter um número crescente de trabalhadores terceirizados, exercendo atividades no serviço público, mas sob responsabilidade das empresas contratadas.

Essas contratações terceirizadas serão debatidas no tópico a seguir que trata especificamente da terceirização na Universidade Federal de Pernambuco.

4. 1 As terceirizações da UFPE

Seguindo os parâmetros da Reforma do Estado, implantada no governo FHC (1994-2002) que tinha como discurso as reformas tributária, previdenciária e administrativa, sendo esta última a mais comentada e que obteve êxito (SIRELLI, 2009), a Universidade Federal de Pernambuco teve que redirecionar suas funções estatais, reduzindo o tamanho da sua máquina administrativa, objetivando torná-la mais ágil, moderna e eficiente. Para alcançar este objetivo, fez uso da terceirização dos seus serviços de atividades acessórias, iniciando pelos serviços de conservação e limpeza e posteriormente para suprir os cargos extintos pela Reforma do Estado.

Assim, este tópico, tem como objetivo apresentar uma breve descrição da estrutura administrativa da UFPE e da força de trabalho, apresentando as atividades terceirizadas que foram contratadas em razão do crescimento que foi motivado pela implementação do REUNI. Não está incluído o Hospital Universitário por ser gerenciado pela empresa EBSEH⁶.

4.1.1 Estrutura da UFPE

A Universidade Federal de Pernambuco possui três campi: Recife, Caruaru e Vitória de Santo Antão. Segundo informações divulgadas na sua página da internet, tem uma população flutuante estimada em torno de 50 mil pessoas (excluindo o Hospital das Clínicas), entre 2.834 professores, 2.768 servidores técnico-administrativos e 30.678 alunos de graduação e pós-graduação (dados do semestre 2016.1) e prestadores de serviços (UFPE, 2017).

Sua infraestrutura física está em franca expansão. No Campus Recife são mais de 40 prédios, entre eles a Reitoria, nove Centros Acadêmicos, oito Órgãos Suplementares, Centro de Convenções, Concha Acústica, Clube Universitário, Creche, Casas dos Estudantes Masculina e Feminina e o Restaurante Universitário. Fora do campus, no Recife, encontram-se o Centro de Ciências Jurídicas, o Núcleo de Televisão e Rádios Universitárias, o Centro

⁶ Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma empresa pública brasileira, vinculada ao Ministério da Educação. Tem como finalidade principal gerenciar os hospitais universitários federais e prestar apoio às universidades na gestão deles.

Cultural Benfica, o Memorial de Medicina e o Núcleo de Educação Continuada. No Interior, estão o Centro Acadêmico do Agreste, em Caruaru, e o Centro Acadêmico de Vitória de Santo Antão, localizado na Zona da Mata Sul⁷.

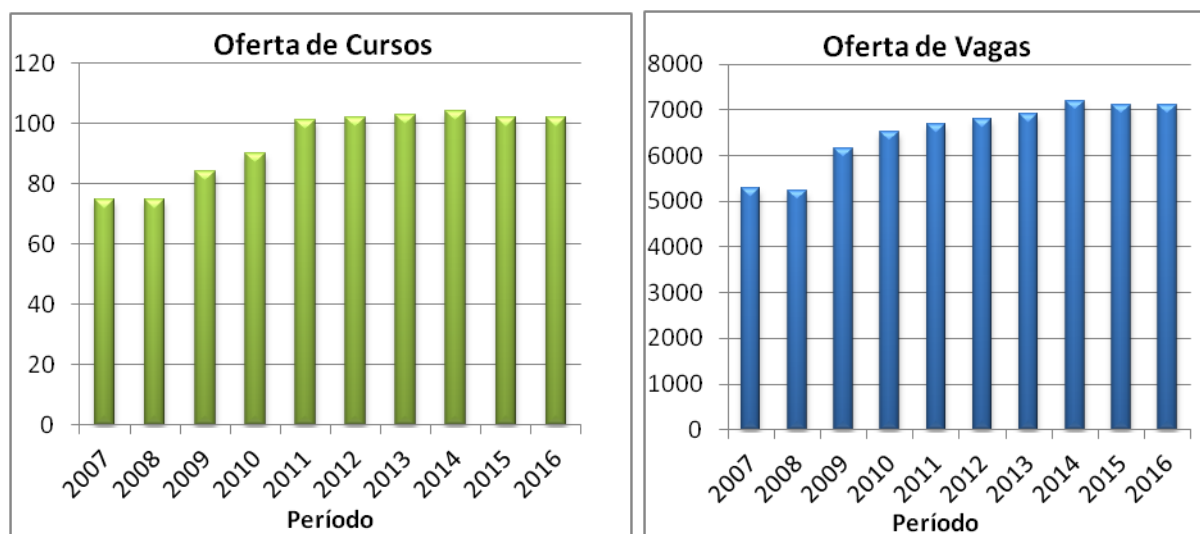
A Administração da UFPE, conforme descrito na página da Internet, é exercida pela Reitoria em parceria com o Conselho Universitário. A Reitoria é o órgão que coordena, planeja e supervisiona as atividades da instituição. É constituída pelo Gabinete do Reitor e por oito Pró-Reitorias: para Assuntos Acadêmicos (Proacad), para Assuntos de Pesquisa e Pós-Graduação (Propesq), de Extensão (Proext), Planejamento, Orçamento e Finanças (Proplan), Gestão de Pessoas e Qualidade de Vida (Progepe), Gestão Administrativa (Progest), de Assuntos Estudantis (Proaes) e de Comunicação, Informação e Tecnologia da Informação (Procit).

As atribuições do Conselho Universitário são executadas por meio de dois Conselhos: o de Administração e o Coordenador de Ensino, Pesquisa e Extensão. O primeiro coordena o orçamento, convênios e questões administrativas em geral e possui três câmaras (Legislação e Normas, Assuntos Estudantis e Assuntos Financeiros). Já o segundo gerencia toda a vida acadêmica da instituição, a criação e o funcionamento de cursos e a execução de pesquisas e atividades de extensão e é composto por três Câmaras (Administração e Ensino Básico, Graduação, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão).

4.1.2 As mudanças na Universidade Federal de Pernambuco com as ações do REUNI

Analisando os indicadores de gestão da UFPE, publicado em seu site, nota-se que houve crescimento na oferta de cursos e de vagas, no período de 2007 a 2016, em torno de 36% e 35%, respectivamente, conforme demonstrado na Figura 2. Porém, é importante registrar que do período de 2014 para 2015, houve uma variação, a menor, na oferta de cursos. Segundo as informações da Diretoria de Avaliação e Planejamento, unidade da Pro Reitoria de Planejamento da UFPE, alguns cursos tinham duas habilitações (bacharelado e licenciatura). O MEC, na reformulação dos cursos superiores, não permitiu que um curso possuísse duas habilitações, mas permitiu o que estava em andamento até a sua conclusão por todos os alunos.

⁷ Informações colhidas na página da UFPE – www.ufpe.br

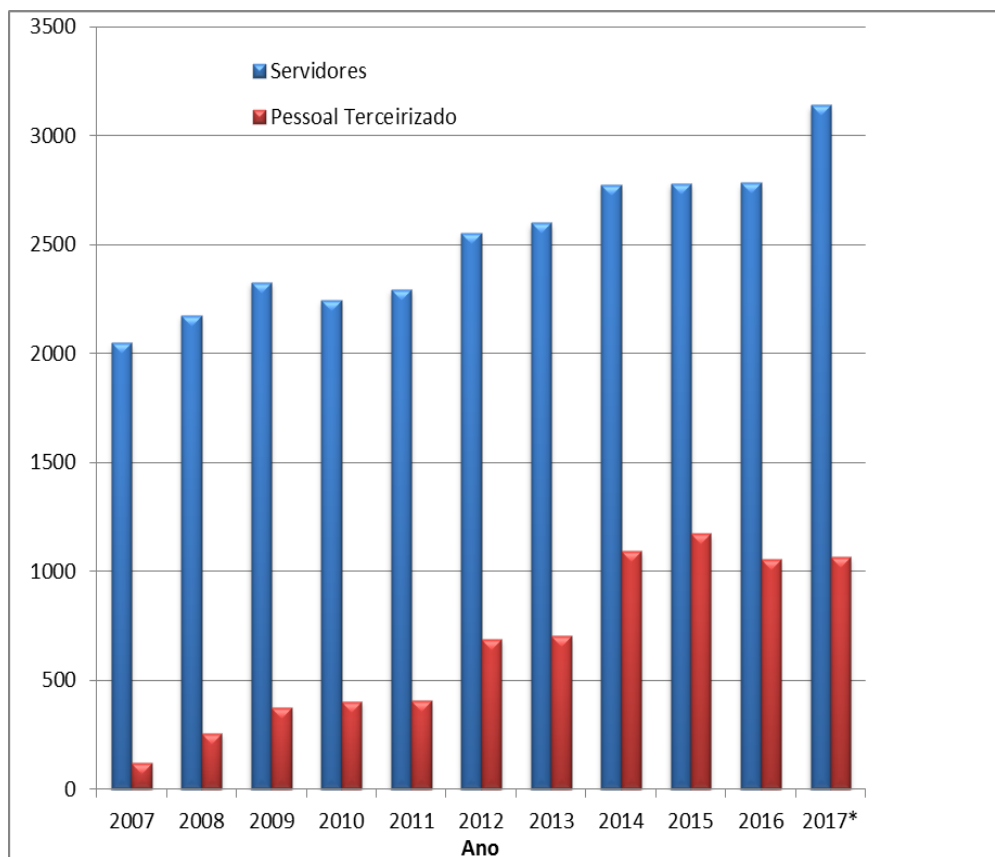
Figura 2 - Oferta de cursos e vagas - Período 2007 a 2016

Fonte: PROPLAN/UFPE

O crescimento, na UFPE, da oferta de curso e de vagas, apontado na Figura 2, corrobora o entendimento de Jacobsen e Cordeiro (2015) sobre a expansão das IFES com o programa REUNI. De fato, a partir de 2009, a Figura 2 mostra a curva ascendente de cursos e de vagas. O número de cursos, em 2008, que era 75 passou para o quantitativo de 102, no ano 2016, e o número de vagas passou de 5.245 para 7.114.

Com a expansão de cursos e de vagas, a UFPE precisou adequar os recursos físicos e humanos para atender, de forma satisfatória, as demandas da população acadêmica e isto repercutiu na força de trabalho, conforme demonstrado na Figura 3, com destaque para o crescimento significativo do quadro de servidores, no período de 2017. Esse crescimento, segundo as informações da Pró Reitoria de Gestão de Pessoas, ocorreu em razão da nomeação dos servidores técnicos administrativos aprovados em concurso realizado pela Universidade, em 2015.

Com crescimento por volta de 53%, o quadro de servidores administrativos da UFPE passou de 2.047, no ano 2007, para 3.141, em maio 2017. Por outro lado, os profissionais terceirizados, que no ano 2007 eram 120, cresceram 788%, passando a constituir o total de 1.065 trabalhadores terceirizados exercendo atividades na UFPE.

Figura 3 - Evolução da força de trabalho da UFPE - Período 2007 a 2017

*Dados até o período de maio

Fonte: Autoria própria, com base nas informações da PROPLAN/UFPE e DLC/PROGEST/UFPE.

Conforme aponta a figura acima, no período de 2007 a 2017, tanto o número de servidores como o quantitativo de terceirizados cresceram, mas, especificamente, em 2016, houve uma queda no número de terceirizados. Tal redução foi para atender o conteúdo do Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015, que estabeleceu, no âmbito da Administração Pública Federal, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços. E mesmo com essa redução, a participação dos terceirizados na força de trabalho da UFPE, de acordo com dados da DLC/ PROGEST, tendo como referência o mês de maio de 2017, representa cerca de 34%.

Silva e Previtali (2012), no seu trabalho sobre a terceirização na Universidade Federal de Uberlândia, aborda que o REUNI focava a expansão do número de vagas nas IFES, mas não previa a proporcionalidade de ampliar a força de trabalho das instituições que como solução para suprir esta defasagem no seu quadro funcional foi recorrer à terceirização,

como forma de adequar-se às novas necessidades que a expansão proposta pelo REUNI requeria e, assim, diminuir a pressão da nova demanda sobre os servidores ativos.

Observa-se que, na Universidade Federal de Pernambuco, de acordo com dados da Figura 3, a partir do Governo Lula, o quadro de terceirizados expandiu e ganhou dimensão com ampliação nos quantitativos, diversificação de cargos e de empresas prestadoras de serviços. Antes, a terceirização era limitada às atividades consideradas comuns relacionadas à limpeza e conservação, execução de obras e serviços de vigilância, mas a partir do ano 2008, data do início dos resultados da implantação das metas constantes no REUNI, a terceirização, na UFPE, expandiu-se para áreas de apoio operacionais e administrativas, conforme mostram os documentos consultados na Divisão de Licitação e Contratos da Pro Reitoria de Gestão Administrativa da UFPE.

4.1.3 Atividades terceirizadas na UFPE

A Constituição Federal, no seu Artigo 37, inciso II, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público só ocorre através de concurso público, exceto as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Seguindo as regras constitucionais, não é permitido utilizar a contratação de serviços para contratar mão de obra. Assim, a terceirização, com uso exclusivo de mão de obra, é definida no objeto da contratação e expressa no edital de licitação, exclusivamente, como prestação de serviços e denominada como postos de trabalhos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008).

De acordo com dados colhidos na Divisão de Licitação e Contratos da PROGEST⁸, a UFPE, no ano de 2017, possuía em vigência 17 contratações de terceirização, excluindo o Hospital das Clínicas. O custo e o quantitativo dos profissionais, resultantes dessas contratações, estão representados na Tabela 1, que foi construída com informações resultante de pesquisa na documentação existente na Divisão de Licitação e Contratos da PROGEST (DLC).

⁸ Pró-Reitoria de Gestão Administrativa: responsável pela gestão das áreas de licitações, contratos, patrimônio, serviços, logística e compras da UFPE (www.ufpe.br/progest)

Tabela 1 - Custo anual das contratações terceirizadas da UFPE – Ano 2017

Tipo do Serviço Terceirizado	Qt Profissionais	Custo Médio Unitário	Custo Total
Serviço de Vigilância Armada e Motorizada	269	51.197,16	13.772.035,78
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife	287	31.574,09	9.061.764,84
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife	131	52.075,80	6.821.929,56
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAA	55	70.146,07	3.858.033,60
Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife	92	26.970,44	2.481.280,80
Serviços de Auxiliares na área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias	44	51.258,97	2.255.394,48
Serviços de Controle, Fiscalização e Operação de Portarias	80	32.846,40	2.627.712,00
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - CAA	17	69.955,99	1.189.251,84
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - CAV	13	51.674,58	671.769,48
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAV	15	37.541,65	563.124,71
Serviços de Contínuos	18	22.888,44	411.991,92
Serviços de Apoio Operacional	10	27.122,04	271.220,40
Serviços de Atendimento em Recepção	9	21.730,76	195.576,82
Serviço de Atendimento por Telefonista	7	28.845,80	201.920,61
Serviços de Controle e Operação de Elevadores no CFCH	9	21.823,05	196.407,48
Serviços de Controle de Almoxarifado e Apoio à Administração de Materiais	6	22.517,92	135.107,52
Serviços de Copeiragem	3	20.822,28	62.466,84
Total	1065	42.044,12	44.776.988,68

Fonte: Autoria própria com base em documentos da DLC/PROGEST

De acordo com a Tabela 1, o custo anual dos serviços terceirizados importa no valor de R\$ 44.776.988,68, com 1.065 profissionais exercendo atividades, no campus universitário, ocupando vagas de empregos geradas pela terceirização da UFPE. Cada profissional terceirizado importa um custo médio anual no valor de R\$ 42.044,12.

As contratações de maior valor são os Serviços de Vigilância Armada e Motorizada e Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife, que somados representam 51% do valor total despendido com a terceirização, sendo que a contratação de vigilância armada e motorizada representa 30% do valor contratado, isto é, com um custo total de R\$ 13.772.035,78, representando o maior valor despendido com a terceirização.

Na UFPE, a ampliação da terceirização começou a partir dos anos 1990, período em que ocorreu a Reforma do Estado na qual foi priorizada as funções de carreira do Estado, extinguindo cargos de atividades meio do serviço público, passando os serviços, que eram realizados pelos servidores até o ano de 1996 a serem executados por empresas contratadas pelo processo licitatório, incluindo os cargos de serventes de limpeza, copeiro, recepcionista, porteiro, contínuo, vigilante, entre outros (AMARAL. LOPES, 2014).

Nos tópicos, a seguir, serão expostas as razões da contratação dos serviços terceirizados.

4.1.3.1 Serviços de limpeza e conservação predial

O serviço de terceirização da limpeza e conservação predial da UFPE é executado por empresas distintas. Cada campus tem um contrato específico devido às particularidades das áreas a serem limpas e conservadas, como o índice de produtividade adotado por servente no Campus Avançado do Agreste, que não é a mesmo do Campus Recife. Os detalhes serão abordados mais à frente.

Como justificativa para a contratação de empresa terceirizada para realizar os serviços de limpeza e de conservação dos prédios da UFPE, é invocado o Decreto nº 2.271/97 que define como atividade de execução indireta a limpeza e conservação de prédios da Administração Pública Federal e a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. Uma das razões pelas quais a UFPE está contratando terceiros para esta atividade é não ter no seu quadro pessoal suficiente para atender as demandas dos seus campi.

De fato, a UFPE possui no seu quadro um remanescente de 94 serventes de limpeza, e, levando em consideração o índice de produtividade por servente, do quadro permanente da Administração Pública, limitado pelo Ministério do Planejamento, através de portaria normativa, em 600 m², os serventes de limpeza da UFPE cobrem apenas 56.400 m² de um total de 374.400 m², o que significa que 85% da área de limpeza e conservação predial da UFPE necessita da contratação de serviços de terceiros.

a) Campus Recife

A área do campus Recife, identificada no objeto do termo de referência, para a contratação indireta de empresa especializada em serviço de limpeza e conservação dos prédios da UFPE, compreende 318.000 m².

Seguindo os parâmetros do Ministério do Planejamento⁹, nesta contratação, a Tabela 2 apresenta o índice de produtividade adotado por servente, considerando uma jornada de 44 horas semanais.

Tabela 2 - Índice de produtividade por servente para o Campus Recife

Tipo de área	Índice de Produtividade
Área interna	1.000 m ²
Área externa	1.700 m ²
Área assemelhada a médico-hospitalar	350 m ²

Fonte: DLC/PROGEST/UFPE

No termo de referência são definidas o que é área interna com ou sem insalubridade e áreas externas, bem como áreas assemelhadas a médico-hospitalar¹⁰ por serem áreas internas que exigem maior assepsia especializada para execução dos serviços de limpeza. Para isso, devem estar registradas no Laudo Técnico do SEST e, em conformidade com este laudo, os EPI's¹¹, que deverão ser fornecidos aos serventes são relacionados no Edital da Licitação.

A terceirização dos serviços de limpeza do Campus Recife teve alterações nas regras iniciais da contratação, em razão do conteúdo do Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015, que estabeleceu, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público.

Como medida de ajuste ao Decreto Presidencial, a universidade, em concordância com a empresa terceirizada, refez o seu projeto alterando o índice de produtividade das áreas internas insalubres, que anteriormente era definido em 1.000 m² por servente e passou a ser de 1.145 m².

Outra alteração ocorrida foi o acréscimo de áreas. Em razão da expansão da instituição com a implantação de novos cursos, novos prédios foram construídos. A área,

⁹ Periodicamente o Ministério do Planejamento emite Portaria estabelecendo, por região, os limites mínimo e máximo para a Contratação de Serviços de Limpeza.

¹⁰ Alguns laboratórios de pesquisa e ensino da UFPE, por sua natureza e função, tem as suas áreas internas assemelhadas a médico-hospitalar e que requer cuidados especiais na sua limpeza e conservação.

¹¹ EPI: equipamento de proteção individual estabelecido pelas normas trabalhistas.

inicialmente dimensionada em 318.000 m² passou a ser de 346.462,13 m². Mediante estas alterações, a empresa terceirizada passou a prestar os serviços de limpeza e de conservação predial com o quantitativo de 296 profissionais, incluindo os supervisores de equipe.

a) Campus Vitória

O Campus Avançado de Vitória, localizado no Bairro Bela Vista da cidade Vitória de Santo Antão, Pernambuco, está em funcionamento desde agosto de 2006.

Os serviços de limpeza e de conservação predial a serem terceirizados compreendem uma área no total de 16.501,56 m², especificadas em áreas internas com e sem insalubridade e áreas externas. Na execução desse serviço estão incluídos o fornecimento de mão de obra, material, equipamento de proteção individual e coletivo, uniforme, utensílios e equipamentos necessários à execução dos serviços, para atender o Centro acadêmico de Vitória (CAV) da UFPE, executados de forma indireta e contínua.

A tabela 3 apresenta o índice de produtividade definido por servente, considerando a jornada de 44 horas semanais.

Tabela 3 - Índice de produtividade por servente para o Campus Vitória

Tipo de área	Índice de Produtividade
Área interna comum e de baixa insalubridade	1.200 m ²
Área interna de grau máximo de insalubridade	200 m ²
Área externa	3.400 m ²

Fonte: DLC/PROGEST/UFPE

Estas áreas foram assim definidas, em conformidade com o Laudo Técnico do Serviço de Engenharia e Segurança da UFPE: áreas internas sem insalubridade são as áreas administrativas e demais do Centro Acadêmico; áreas internas com insalubridade Grau Máximo são áreas de higienização de instalações sanitárias (banheiros), laboratórios de Anatomia e Biotério; as áreas externas são as áreas de pátios, jardins e calçadas que circundam as edificações.

Considerando o índice de produtividade adotado, o quantitativo de postos de serviços a serem contratados foi definido em 14 unidades, acrescido de um encarregado, conforme estabelecido no §1º do art. 44 da IN 02/2008 do MPOG, totalizando 15 profissionais na execução dos serviços de limpeza e conservação do campus CAV.

a) Campus Caruaru

O Centro Acadêmico do Agreste (CAA) está localizado na cidade de Caruaru, região agreste do Estado de Pernambuco. Foi o primeiro campus avançado da UFPE, no interior de Pernambuco, com objetivo de contribuir como desenvolvimento social, econômico e cultural do Estado.

A área a ser limpa e ter conservação predial corresponde ao total de 162.755,21 m², com índice de produtividade definido conforme tabela 4, tendo como referência a jornada de 44 horas semanais.

Tabela 4 - Índice de produtividade por servente para o Campus Caruaru

Tipo de área	Índice de Produtividade
Área interna comum sem insalubridade	1.000 m ²
Área interna com insalubridade	250 m ²
Área externa	9.000 m ²

Fonte: DLC/PROGEST/UFPE

Considerando o índice de produtividade por profissionais, a contratação desse serviço terceirizado foi estabelecido em 53 postos de serviços, com um profissional por posto, e mais dois encarregados, importando que a empresa terceirizada utilizará um total de 55 profissionais para realizar a limpeza e a conservação das instalações do Campus Caruaru.

Os índices de produtividade mínimos, por servente em jornada de oito horas diárias, seguiram o que está estabelecido no subitem 4.3.1 da Instrução Normativa nº 18/97 – MARE, que diferem das demais terceirizações, tendo em vista o clima semiárido do agreste pernambucano, caracterizados por vegetação de caatinga de crescimento lento e solo arenoso. Caso adotasse o mesmo índice mínimo das outras terceirizações, haveria um excesso de funcionários terceirizados ociosos na maior parte do ano.

4.1.3.2 Serviço de Vigilância e Controle das Portarias dos Prédios

Os serviços de controle, operação e fiscalização de portarias dos edifícios da UFPE, assim como a prevenção de riscos aos usuários e frequentadores do campus da universidade fazem parte do Sistema Integrado de Segurança Institucional da UFPE.

A opção de contratar terceiros para realizar estas atividades é a crescente redução no quadro de pessoal da Instituição, em razão das aposentadorias e da impossibilidade da

realização de concursos públicos para suprir as vacâncias, por ser um cargo em extinção, de acordo com Lei nº. 9.632/98 e Lei nº. 1.417/2008, para exercer as atividades de vigilante e de agente de portaria.

A terceirização desses serviços foi dividida em serviço de vigilância armada e motorizada e em serviço de controle, fiscalização e operação de portarias dos edifícios.

Pela sua particularidade, as condições da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada e motorizada são estabelecidas no termo de referência que é preparado pela unidade de Superintendência de Segurança Institucional da universidade.

No termo de referência a contratação da terceirização, uma das justificativas apresentadas para a contratação da prestação de serviços de vigilância armada foi o fim do convênio de cooperação com o Governo do Estado de Pernambuco, ocorrido em março/2008, através da Polícia Militar que complementava a segurança na UFPE. Essa descontinuidade do reforço da vigilância por parte da Polícia Militar teve como consequência o aumento de ocorrências de incidentes, como exemplo os casos de roubos e furtos. E em razão da relevante redução do seu quadro de vigilantes, a UFPE não tem como cuidar da segurança em toda a extensão do seu campus.

Considerando as áreas estratégicas de segurança, a contratação do serviço de vigilância armada e motorizada foi definida em 184 postos de trabalhos, assim distribuídos: 167 para o Campus Recife, 13 para o Campus Caruaru e 4 para o Campus Vitoria. Quanto ao custo estimado dessa terceirização, os valores são determinados com base nos limites definidos pelo Ministério do Planejamento que, periodicamente, são atualizados.

Estes limites são estabelecidos levando em consideração apenas as condições ordinárias de contratação, o que não impede ocorrer contratação com o valor final superior ao valor do limite estabelecido, que em razão das necessidades excepcionais, na execução do serviço, podem representar custos adicionais.

Para mensurar os resultados dessa terceirização, arbitrou-se pela unidade de medida por posto de vigilância com resultados aferidos no cumprimento das escalas, procedimentos fixados e indicadores de ocorrências (furtos, roubos, danos patrimoniais e outros).

Considerando que a fiscalização e controle das portarias dos edifícios, no campus da UFPE, é um serviço cuja execução ocorre de forma contínua e é essencial à Administração para garantir a integridade do seu patrimônio, dos seus servidores, dos discentes e da comunidade usuária dos serviços oferecidos pela UFPE. E ainda, os edifícios da UFPE

possuem salas de aula e áreas administrativas com bens de estimado valor, como computadores, equipamentos científicos e de laboratórios, eletrodomésticos e outros que precisam ser preservados das ações de riscos, o que torna imprescindível um serviço de controle de acesso que busca otimizar a segurança nos edifícios.

Essas atividades de controle e fiscalização das portarias dos edifícios da instituição estavam precárias, em razão de a cada ano o quadro de profissionais agentes de portaria da UFPE apresentar redução em virtude da não substituição dos servidores que se aposentaram, e não foram substituídos, por ser um cargo declarado em extinção pela Lei nº 9.632/1998. Desse modo, não havendo perspectivas de reposição desses profissionais, a legislação permite executar estas atividades de forma indireta.

Desse modo, com base legal na Lei 9.632/1998, Decreto nº 2.271/1997 e Instrução Normativa nº 02/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os serviços de controle, operação e fiscalização das portarias dos edifícios, no campus Recife da UFPE, foram transferidos para empresas especializadas.

A contratação desse serviço terceirizado foi definida em 80 unidades de postos de serviços, com o mesmo quantitativo de profissionais, para dar cobertura das áreas físicas internas do Campus, observando as áreas e ocasiões de maior fluxo de pessoas, adotando como unidade de medida, para mensuração dos resultados do serviço terceirizado prestado, a aferição dos resultados de cada Posto de Serviço no cumprimento das escalas e procedimentos fixados.

4.1.3.3 Serviços Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas)

A contratação dessa terceirização foi demandada pela Superintendência de Infraestrutura (antes denominada Prefeitura do Campus), através da sua Divisão de Pequenas Obras (DPO) que elaborou o termo de referência, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em serviços de manutenção predial, preventiva e corretiva, de instalações cíveis, elétricas e hidráulicas para atender a UFPE, compreendendo o Campus do Recife, o Campus Avançado Vitória e Campus Avançado Agreste – Caruaru, executado de forma indireta e contínua. Referente ao campus Recife, a área do Hospital das Clínicas foi excluída.

Na definição do objeto da contratação foram definidos 161 postos de trabalho para o Campus Recife com área de abrangência de 383.000 m², 13 postos para o Campus de Vitória

abrangendo uma área de 8.000 m² e 17 para o Campus Caruaru cobrindo uma área de 17.000 m².

A terceirização desse serviço pela UFPE teve como justificativa a insuficiência de profissionais no quadro permanente da Instituição para atender as demandas dos seus Campi. É uma terceirização legalmente fundamentada, em razão do Decreto nº 2.271/97 dispor que a manutenção de prédios na administração pública federal, por ser uma atividade acessória, deverá ser executada de forma indireta.

A execução desses serviços terceirizados engloba os seguintes profissionais: ajudante, carpinteiro, eletricista, encanador, encarregado, aplicador de manta asfáltica, engenheiro, ferramenteiro, gesso, marceneiro, pedreiro, pintor, serralheiro, técnico em edificações, vidraceiro e pintor.

O termo de referência para a contratação dessa terceirização, além de detalhar o objeto da contratação e estabelecer obrigações para as partes envolvidas, também fixou regras para o custo de ferramentas, equipamentos e disponibilização de instalações adequadas nos locais de trabalho.

4.1.3.4 Serviços Auxiliares da Área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias

O processo dessa terceirização trouxe como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços auxiliares, na área de transporte (motorista e motociclista) para deslocamento de curta e longa distância, dentro de todo o território nacional, de passageiros, cargas e mercadorias em veículos disponibilizados pela UFPE, bem como a entrega e/ou distribuição de processos administrativos, correspondências, documentos e pequenas encomendas, em lote único, compreendendo o Campus do Agreste (Caruaru), o Campus Recife e o Campus Vitória de Santo Antão.

É uma necessidade da UFPE em manter o pleno funcionamento operacional dos serviços de transportes nos seus campi, de maneira a viabilizar a locomoção dos servidores e estudantes em deslocamentos locais e intermunicipais, e o transporte de pequenas cargas e mercadorias, e assim facilitar o desenvolvimento das atividades acadêmicas, administrativas e de pesquisa.

Segundo consta no termo de referência da licitação, modalidade Pregão Eletrônico nº 237/2013, levantamento realizado pelo Departamento de Gestão de Pessoas da PROGEPE apontou que existe no quadro permanente de pessoal apenas 18 motoristas e que pelo menos

2/3 desse total de motoristas estão com previsão de aposentadoria nos próximos 3 anos. Como podemos ver, é um quantitativo de profissionais insuficientes para atender a operacionalização da frota de transporte da UFPE, composta por 108 veículos.

Por outro lado, a UFPE tem crescido nos últimos anos, beneficiada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades (REUNI) e pelo Programa de Interiorização do Ensino Superior, ambos do Ministério da Educação. Desde 2009, novos cursos de graduação foram implantados e vagas ofertadas foram ampliadas em torno de 28%.

Não existe a possibilidade de autorização de concurso público para suprir esta defasagem no quadro de pessoal, porque a Lei nº 9.632/98 extinguiu vários cargos de diversas categorias funcionais, incluídos os motoristas, restando aos órgãos da administração pública a realização dessas atividades através da execução indireta.

Considerando a frota de veículos em serviço no total de 108 unidades, o quantitativo de profissionais para atividades a serem executadas de forma indireta foi estimado em: 42 motoristas com habilitação Categoria D e 02 motociclistas. No caso dos serviços envolvendo a categoria funcional de motociclista, a contratada deverá fornecer, como instrumento de trabalho, motocicleta com combustível, considerando na estimativa do custo o cálculo de combustível médio diário de 150 km/dia.

4.1.3.5 Serviços de Controle de Almoxarifado e Apoio à Administração de Materiais

A Divisão de Almoxarifado da Superintendência de Infraestrutura (antes denominada Prefeitura do Campus) tem como função viabilizar o processo de recebimento, armazenamento, transporte e distribuição de materiais de manutenção, recuperação e construção dos campi da UFPE. Além de controlar a entrada e saída de materiais do estoque, a Divisão de Almoxarifado administra a quantidade, o tipo e as marcas dos produtos adquiridos e também antecipa a requisição dos produtos rotineiros.

Para realizar estas atividades não há profissionais suficientes no quadro da UFPE, razão em que a terceirização dessa atividade permite que a Instituição atenda as demandas dos seus campi e otimize o desempenho da Gerência de Suprimentos quanto ao recebimento, armazenagem, movimentação e distribuição de materiais.

A contratação de empresa especializada na execução desse serviço foi dimensionada em quatro postos de trabalhos compostos pelos seguintes profissionais: encarregado de almoxarifado, almoxarife, auxiliar de almoxarife e auxiliar de serviços gerais.

Os resultados serão aferidos tendo como unidade de medida o posto de serviço com carga horária de 44 horas semanais, sendo os resultados avaliados no cumprimento da jornada de trabalho e realização de serviços solicitados.

4.1.3.6 Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife

A Universidade Federal de Pernambuco possui em torno de 943.866,98 m² de área externa aberta. A manutenção dessas áreas é gerenciada pela Superintendência de Infraestrutura, através da Diretoria de Gestão Ambiental que desenvolve ações que buscam uma maior valorização dos aspectos positivos do campus, proporcionando melhores condições para as atividades da universidade.

O objeto dessa terceirização foi especificado como a contratação de empresa para prestar os serviços de limpeza e conservação das áreas externas abertas do Campus Recife, de forma indireta e contínua, excluindo as áreas pertencentes ao Hospital das Clínicas, com fornecimento de mão de obra, material, Equipamento de Proteção Individual, uniforme, utensílios e equipamentos necessários à execução dos serviços.

Como áreas externas abertas foram consideradas as de campinas gramadas; as de vegetação arbustiva; lagoa da nascente do Riacho Cavouco; leito e margens do Riacho do Cavouco; vias públicas; áreas dos estacionamentos; gradil do campus, além das áreas ajardinadas dotadas de tratamento paisagístico.

A terceirização das atividades de limpeza e conservação de áreas externas foi adotada pela UFPE, em razão da escassez de profissionais no seu quadro de pessoal para atender as demandas do seu campus e pelo Decreto nº 2.271/97, essa atividade deve ser realizada de forma indireta.

As empresas interessadas em prestar o serviço terceirizado devem estar qualificadas de acordo com o objeto a ser contratado, e assim apresentar documentação comprobatória, tais como: Certidão de Registro do licitante perante o Conselho Regional de Administração – CRA; Atestado ou Certidão de aptidão técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CRA, que comprove que a empresa licitante executou serviços e está apta para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis em características e quantitativo com o objeto a ser contratado, Designação de Responsável Técnico acompanhada pela Certidão de Acervo Técnico.

Na execução desse serviço, sob forma de empreitada por preço global, os funcionários da empresa terceirizada prestarão jornada de 44 horas semanais, em turnos diurnos, habilitados nas categorias: operador de máquinas agrícolas, serventes de limpeza e três encarregados. Assim, considerando o índice de produtividade de 9.000 m² por profissional, o quantitativo de profissionais envolvidos será de 104 trabalhadores, acrescido de 03 encarregados de limpeza, em obediência à Instrução Normativa nº 18/97 – MARE que estabelece um encarregado para cada 30 serventes de limpeza.

4.1.3.7 Serviços de Apoio Administrativo e Operacional

A UFPE, segundo informações no seu site institucional, tem como missão *promover um ambiente adequado ao desenvolvimento de pessoas e à construção de conhecimentos e competências que contribuam para a sustentabilidade da sociedade, através do ensino, pesquisa, extensão e gestão*. Em cumprimento dessa missão, a universidade, no exercício de suas atividades, necessita dos serviços de apoio administrativo e operacional que devem ser prestados de forma permanente e contínua, assegurando a integridade do seu patrimônio e funcionamento das suas atividades finalísticas, de maneira que possa garantir a qualidade na prestação do serviço público à comunidade.

Os cargos para exercer essas atividades de apoio administrativo e operacional, em sua maioria, foram extintos pela Lei nº 9.632/98 e por isso não há como preenchê-los por concursos públicos para atender as necessidades da Instituição. Assim, com a extinção desses cargos e somado às aposentadorias, houve uma grande perda do efetivo. Como consequência a força de trabalho foi reduzida nessas atividades, e a UFPE passou a não dispor dessa força de trabalho suficiente para atender, de forma satisfatória, a demanda das atividades, na área de suporte operacional e apoio administrativo. Nesta situação, a legislação recomenda a execução das atividades por forma indireta, ou seja, contratação de empresa especializada na execução do serviço, através do processo licitatório.

Considerando que tais atividades são imprescindíveis para o atendimento dos objetivos institucionais da Instituição, há razão de realizar contratação indireta desses serviços, amparado no art. 2º da Lei nº 9.632/98 que estabelece como objeto de execução indireta as atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção.

Na Universidade Federal de Pernambuco existem mais de cem Unidades Organizacionais na estrutura administrativa, com doze Centros Acadêmicos e mais de 68

Departamentos vinculados à estrutura, sete Pró-reitorias e o Gabinete do Reitor e mais os denominados Órgãos Suplementares. O fluxo de documentos e processos requer agilidade na sua tramitação, em virtude da crescente demanda, uma vez que a UFPE possui mais de 6.000 servidores em atividade e em torno de 36.000 discentes¹², o que requer a necessidade pelos serviços continuamente ao longo do ano.

A formalização da contratação da terceirização dos serviços de apoio administrativo e operacional é precedida de levantamento promovido junto às unidades administrativas da UFPE, que além de especificar as atividades a serem desenvolvidas por empresas especializadas na prestação do serviço, apresentam a necessidade da contratação e custo estimado fundamentado em ampla pesquisa de preços.

Com base nestas informações, o Termo de Referência é elaborado com a indicação, de forma precisa e clara, do serviço a ser contratado, do quantitativo de profissionais por posto de serviço, critérios de mensuração dos resultados do serviço prestado, comprovação de atuação das empresas no ramo pertinente e ainda estabelecer obrigações para as partes envolvidas.

A terceirização dos serviços de apoio operacional e administrativo tem como critérios na definição do quantitativo de postos de serviços e profissionais envolvidos a dimensão da unidade administrativa demandante, a estimativa de circulação diária de pessoas, o horário de atendimento ao público e volume de movimentação de materiais, como é o caso do serviço de apoio à administração de materiais de consumo e permanente. A tabela abaixo apresenta a distribuição da terceirização dos serviços de apoio na UFPE com base em documentação pesquisada na DLC/PROGEST, tendo como referência maio de 2017.

¹² Dados da ocasião do início do processo licitatório, no ano 2013, para contratação dos serviços de contínuo.

Tabela 5 - Distribuição da Terceirização Serviços de Apoio Administrativo e Operacional

Serviço Terceirizado	Qt de Profissionais	Unidade Demandante
Serviços de contínuos	18	Pro-Reitoria de Gestão de Pessoas
Serviço de apoio operacional	10	Diretoria de Logística/ PROGEST
Serviços de controle e operação de elevadores	09	Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Serviços de Atendimento em Recepção	09	Clinicas vinculadas a cursos de graduação
Serviços de atendimento por telefonista	07	Núcleo de Tecnologia da Informação - NTI
Serviços de controle de almoxarifado	06	Superintendência de Infraestrutura
Serviços de copeiragem	03	Gabinete do Reitor
Total	62	

Fonte: Autoria própria com base em documentos da DLC/PROGEST

Os dados da Tabela 5 indicam que a maior concentração de profissionais terceirizados, representando 28%, está nos serviços de contínuos. Isto ocorre em razão do objetivo da terceirização dos serviços de contínuos está direcionada ao atendimento da crescente demanda das Unidades Organizacionais da universidade, que precisam dar agilidade no fluxo de documentos e processos, garantindo a continuidade das atividades da instituição, em obediência aos princípios da eficiência, da razoabilidade e continuidade do serviço público, segundo as justificativas apresentadas pela PROGEPE, no processo de licitação da terceirização de contínuos.

Por outro lado, a mesma tabela apresenta como menor percentual, em torno de 4%, a terceirização do serviço de copeiragem, que é um serviço diferenciado e prestado, exclusivamente, no Gabinete do Reitor.

Em termos de custo anual, o valor despendido, pela UFPE, com a terceirização do serviço de apoio administrativo e operacional, no ano 2017, é de R\$ 1.474.691,29, apresentando um custo médio anual, por profissional terceirizado, em torno de R\$ 23.785,35.

4.2 Análise do Processo de Terceirização da UFPE

A implantação da terceirização na Universidade Federal de Pernambuco não foi uma escolha da instituição. A UFPE seguiu os parâmetros da Reforma do Estado, idealizada pela Nova Gestão Pública, que focava o melhoramento das competências institucionais, propondo a contratação de empresas privadas para executar atividades não essenciais do serviço público. Nessa visão, ao longo do tempo, cargos destinados a executar atividades de apoio foram extintos, como contínuos, serventes de limpeza, entre outros, não sendo possível o preenchimento dessas vagas por concurso público.

O processo de terceirização da UFPE é uma terceirização lícita, porque tem como objeto as atividades que não envolvem tomadas de decisão nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e não são atividades estratégicas da instituição. São atividades de cargo extinto ou parcialmente extinto no quadro de pessoal e que não pertencem às categorias funcionais do plano de cargos. Quando as atribuições dos empregados da contratada coincidirem com as dos servidores da UFPE (no caso de cargos em extinção), os empregados da contratada atuarão apenas no desenvolvimento das atividades contratadas.

Ao contratar empresas para a execução de atividades acessórias, a UFPE assegura à contratada um ambiente de trabalho, inclusive seus equipamentos e instalações, com condições adequadas ao cumprimento das normas de segurança e saúde no trabalho. Por esse motivo, faz parte de todo processo de contratação de terceiros o laudo técnico do Serviço de Engenharia de Segurança do Trabalho da universidade.

A UFPE, em cumprimento aos programas de governo que aumentaram a oferta de vagas e cursos, expandiu-se criando novos campi no interior do estado e construindo novos prédios no seu campus de Recife, por isso a sua força de trabalho precisava ser recomposta para atender essa nova demanda criada pela expansão de vagas e cursos. Nesse caso, apresenta-se como opção a contratação de terceiros para executar essas atividades acessórias, selecionando, através de processo licitatório, empresas especializadas na prestação do serviço a ser contratado.

Pelo processo licitatório, as empresas terceirizadas são selecionadas após o cumprimento das regras estabelecidas no edital de licitação que é precedido de um planejamento, onde são estabelecidos os resultados a serem obtidos. Neste processo de seleção, a UFPE tem a real possibilidade de obter menores custos para a execução das suas

atividades de apoio, em razão da escolha da empresa terceirizada ser pela proposta de menor custo em conformidade com as regras da licitação pública.

As contratações terceirizadas da UFPE são compostas por empresas diversificadas, mas algumas empresas conseguem celebrar mais de um contrato. Do quantitativo de 17 atividades terceirizadas, 3 atividades são executadas pela empresa A e a empresa B com 4 atividades.

A execução dos contratos de terceirização é acompanhada e fiscalizada por funcionários especialmente designados, que farão o acompanhamento e verificação da conformidade dos serviços contratados, de forma a assegurar o cumprimento do contrato e a garantia dos direitos trabalhistas dos trabalhadores terceirizados.

O crescimento da terceirização na UFPE não representa uma privatização das suas atividades, porque apenas atividades-meio são entregues às empresas particulares para realizar os serviços que continuam sob a gestão da UFPE, que ao licitar esta descentralização desse serviço estabelece os horários da prestação dos serviços, a qualificação dos trabalhadores terceirizados e o cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas.

4.3 Considerações Finais

A contratação de serviços terceirizados, realizada pela UFPE, tem como objetivo manter a qualidade dos serviços prestados, do atendimento ao público e ainda manter a integridade das instalações físicas e do patrimônio a custos competitivos.

No instrumento contratual são estabelecidas regras, garantindo direito e obrigações às partes envolvidas, cabendo à universidade assegurar à contratada um ambiente de trabalho que garanta a saúde e normas de segurança aos trabalhadores da contratada. E a empresa assume o compromisso de pagamentos dos salários aos seus trabalhadores e recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas, cabendo ao fiscal da contratação acompanhar o cumprimento dessas obrigações, eliminando os riscos de a terceirização ser caracterizada como trabalho precário.

O presente trabalho, no seu desenvolvimento, demonstrou que, a partir de 2007, a terceirização na UFPE se expandiu e ganhou dimensão. Antes limitada aos serviços de limpeza e conservação e serviços de vigilância, a terceirização foi ampliada para as áreas de apoio operacional e administrativa.

A UFPE é um ambiente acadêmico e seu foco está direcionado para a melhoria da qualidade da formação acadêmica dos seus estudantes, por essa razão não faz sentido exercer as atividades acessórias de forma direta e com custo elevado e com resultados questionáveis. Portanto, melhores resultados na execução das atividades podem ser obtidos contratando empresas com tecnologia própria e moderna na prestação desses serviços.

5 A ECONOMIA NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

As contratações públicas seguem a lógica e o senso comum, que é buscar alternativas para atender as necessidades coletivas ao menor custo possível, em obediência aos princípios da eficiência e da economicidade, entretanto tais regras são contrariadas pelo que se pratica no mercado. No entendimento de Zagatto (2015), as Instruções Normativas do Ministério do Planejamento, com referências de produtividade e de custo, a respeito da contratação de serviços, elevam o risco de sobre-preço nos contratos.

A partir da reforma administrativa no setor público brasileiro, que se iniciou com a publicação do Decreto nº 200/67 (OLHER; COSTA; TEIXEIRA, 2015) e que, segundo Sirelli (2009), obteve êxito com a Reforma do Estado, implantada no governo FHC (1994-2002), a Administração Pública tem quase todos os seus serviços acessórios e de apoio executados por empresas terceirizadas.

Segundo Zagatto (2015), é regra terceirizar essas atividades. Ele cita o crescimento do mercado de limpeza profissional que, a partir de 2009, vem crescendo a uma taxa aproximada de 10% ao ano, onde o Poder Público é responsável por 60% dessa demanda. Ainda de acordo com ele, em 2014 o Governo Federal gastou R\$ 2,4 bi com serviços de limpeza e conservação e esse valor, em termos comparativos, corresponde a 30% do Orçamento do Ministério dos Transportes para o ano de 2015.

Os gastos com as contratações públicas são relevantes e não devem ser tratados com amadorismo. Neste sentido, a Instrução Normativa 05/2017, de 25 de maio de 2017, estabelece o Planejamento da Contratação, para cada serviço, e que deve ser realizado nas seguintes etapas: estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico.

No planejamento da contratação podem ser fixadas regras de maneira a evitar o risco da proposta inexecutável. Na sessão pública do Pregão, como Zagatto (2015) explica, empresas aventureiras e despreparadas, abaixam, sem rigor, seus lances para ganhar o certame. E mesmo havendo nas normas de licitação dispositivos que desclassificam propostas inexecutáveis, na prática é difícil desclassificar estas empresas, em razão da inexistência de indicadores de produtividade objetivos que funcionam para abrandar esse risco.

Assim, na ausência de indicadores de produtividade para o serviço a ser contratado, a Administração pode fixar postos de serviços com o quantitativo de mão de obra, cabendo às empresas preencher planilhas com os custos para pagamento dessa mão de obra, o que implica certo rigor nas disputas dos lances para vencer o certame do Pregão Eletrônico, modalidade de licitação utilizada pela Administração Pública Federal para contratar o fornecimento de bens e serviços.

Na etapa do Termo de Referência, além de detalhar o serviço a ser contratado, o valor estimado da contratação é definido com base em pesquisa de preços, nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, realizada com a utilização de um dos seguintes parâmetros, observando a ordem de preferência, a seguir: I - no Paine de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldepocos.planejamento.gov.br>; II - em contratações similares de outros órgãos públicos; III - em pesquisa publicada em mídia especializada ou IV - em pesquisa com os fornecedores do ramo do objeto a ser contratado. Uma vez definido o valor estimado da contratação, a reserva orçamentária deve ser providenciada, de modo que a Administração possa planejar os seus gastos e viabilizar a execução das despesas futuras.

É sabido que a Administração Pública tem um papel fundamental na sociedade, que é satisfazer os anseios da coletividade e atender aos interesses coletivos. Neste sentido, a pesquisa, através do referencial teórico, buscou levantar conceitos e definições sobre Administração Pública e instrumentos criados para tornar realidade a sua finalidade. Dentre esses instrumentos está a licitação, que é um procedimento administrativo, instituída pela Constituição Federal, e utilizada para adquirir produtos ou serviços necessários para o desempenho das atividades do setor público.

Por imposição legal, as contratações públicas devem ser realizadas através do processo de licitação cujo vencedor é aquele que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração e, na maioria das vezes, a proposta vencedora é aquela de menor valor. Portanto, se Administração firmou contrato com a empresa que apresentou sua proposta com menor valor, é certo que houve um ganho para as contas públicas e que deve ser mensurado.

Desse modo, o presente estudo pretende comparar o valor estimado, no planejamento da contratação de serviços terceirizados, com o que foi efetivamente contratado. E como se tratam de serviços de natureza continuada, os seus contratados são renovados, por períodos sucessivos até o limite definido em lei, podendo haver repactuação nos valores inicialmente contratados e esses reajustes também serão objetos desse estudo.

Para chegar ao objetivo deste trabalho, valeu-se da característica da pesquisa documental, e foram analisados processos e atas dos pregões destinados a selecionar empresas especializadas nas prestações de serviços, consultando os arquivos da Diretoria de **Licitações** e Contratos da Pró Reitoria de Gestão Administrativa da UFPE (DLC/PROGEST) e o Portal de Compras do Governo Federal, disponível na Internet, através do site www.comprasnet.gov.br.

A coleta de dados consistiu na primeira fase em listar os contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, vigentes no ano 2017, registrando qual a licitação em que estava vinculado, passando a seguir o procedimento de consulta ao site de compras do governo federal, onde foram analisadas as atas dos processos de licitação, de maneira a registrar os valores estimados e contratados. Nos contratos analisados, que estavam em vigência no ano de 2017, havia contratações firmadas desde 2012.

Na segunda fase, foram analisados os termos aditivos da prorrogação dos contratos e anotados os valores que foram modificados e feita a comparação com o valor inicialmente contratado, obtendo dessa forma o índice de reajuste.

5.1 Ganho Econômico nas Licitações dos Serviços Terceirizados

A ordenação dos resultados encontrados, de maneira a alcançar o objetivo proposto, foi com base na coleta de dados dos processos de terceirização da UFPE, cujos contratos estavam em vigência no ano de 2017. As terceirizações da Universidade constituíam em 17 contratos, com 1.065 profissionais prestando atividades nos Campi da UFPE, despendendo para essas contratações o valor próximo de R\$ 45 milhões.

Em consulta ao arquivo da Diretoria de Licitação e Contratos (DLC), unidade vinculada à Pró Reitoria de Gestão Administrativa (PROGEST), foi feita uma análise nos processos de licitação, no período de 2012 a 2017, que deram origem às contratações vigentes, sendo que os dados foram complementados com informações retiradas das atas dos pregões eletrônicos, disponibilizadas no Portal de Compras do Governo Federal, no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br, página da Internet que traz as mais diversas informações a respeito das licitações na esfera pública federal. Com os dados dessa análise, construiu-se a tabela a seguir:

Tabela 6 - Percentual de desconto obtido nos Pregões Eletrônicos para contratação de terceirização na UFPE

Pregão	Objeto	Valor Estimado (R\$)	Valor Contratado (R\$)	Valor do Desconto(R\$)	% Desconto
35/2012	Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife	8.247.839,32	7.651.830,34	596.008,98	7,23
192/2012	Serviços de Copeiragem	54.051,80	54.867,60	- 815,80	*
244/2012	Serviços de Controle e operação de Elevadores no CFCH	236.588,76	141.506,04	95.082,72	40,19
176/2013	Serviço de Vigilância Armada e Motorizada	10.295.984,80	8.099.958,09	2.196.026,71	21,33
237/2013	Serviços de Auxiliares na área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias	2.138.656,08	1.901.845,03	236.811,05	11,07
242/2013	Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife	3.390.990,52	2.619.248,88	771.741,64	22,76
292/2013	Serviços de Controle, Fiscalização e Operação de Portarias	2.248.604,48	1.918.992,00	329.612,48	14,66
96/2014	Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - CAA	1.208.257,20	999.997,68	208.259,52	17,24
96/2014	Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife	8.910.350,64	6.969.139,68	1.941.210,96	21,79
96/2014	Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - CAV	804.487,44	640.884,84	163.602,60	20,34
148/2014	Serviços de Atendimento em Recepção	230.747,62	195.576,82	35.170,80	15,24
166/2014	Serviços de Controle de Almoxarifado e Apoio à Administração de Materiais	197.020,32	136.998,12	60.022,20	30,46
256/2014	Serviços de Contínuos	551.366,40	379.000,00	172.366,40	31,26
241/2015	Serviço de Atendimento por Telefonista	209.003,76	184.899,96	24.103,80	11,53
12/2016	Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAA	7.987.904,19	3.621.855,80	4.366.048,39	54,66
13/2016	Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAV	590.589,40	545.646,96	44.942,44	7,61
50/2017	Serviços de Apoio Operacional	339.803,28	271.220,40	68.582,88	20,18
	Total	47.642.246,01	36.333.468,24	11.308.777,77	

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados coletados na DLC/PROGEST e Site Compras governamentais.

* Não houve desconto, valor foi a maior em 1,51%

Em complemento aos dados elencados na Tabela 6, tem a registrar que a contratação dos Serviços de Controle, Fiscalização e Operação de Portarias, houve rescisão do primeiro contrato firmado, sendo contratada outra empresa remanescente da licitação.

Na pesquisa das atas dos pregões para contratação dos serviços terceirizados da UFPE, foram anotados os valores estimados e os valores contratados e montada a Tabela 6. Comparando estes valores, o estimado e o contratado, pode-se observar o ganho obtido na seleção da proposta mais vantajosa para a contratação pública, que na tabela está representado pela coluna “desconto”. Há de se observar a existência de economia de até 54% nas contratações pesquisadas. E ainda, a variável “Valor Contratado” apresenta uma média de R\$ 2,137 milhões por contratação e na variável “Valor do Desconto” esta média é de R\$ 665 mil.

Os dados da Tabela 6 mostram que a UFPE, em suas contratações de serviços terceirizados, no período de 2012 a 2017, obteve um desconto na ordem de R\$ 11,308 milhões, com percentuais variando de 7 a 54%. E o maior percentual de desconto foi na contratação de serviços de limpeza e conservação predial para o Campus Avançado do Agreste, localizado no interior do estado, na cidade de Caruaru. Foi um percentual na ordem de 54,66%, correspondente ao valor monetário de R\$ 4,366 milhões, quantia que corresponde a 38,60% do total economizado. Outras contratações também proporcionaram um relevante índice de economia, como as dos serviços de vigilância armada e da manutenção predial (instalações civis, hidráulicas e elétricas – Campus Recife) que apontam, respectivamente, as importâncias de R\$ 2,196 milhões e R\$ 1,941 milhões.

Na análise dos pregões de terceirização, no período 2012-2017, somente em um pregão a UFPE não conseguiu obter desconto. Foi no Pregão Eletrônico nº 192/2012, que teve como objeto a contratação de serviços de copeiragem. Tal serviço foi contratado com um percentual de 1,51% acima do valor estimado, o que pode ser considerado um valor desprezível, diante da proporção da totalização dos valores economizados.

5.2 A Evolução dos Valores Contratados

Os contratos de terceirização, por ter o seu serviço executado de forma contínua e visando a obtenção de preços e condições vantajosas para a Administração, podem ser prorrogados até o limite de 60 meses (Inciso II, Art. 57, Lei 8.666/93). Desse modo, em via de regra, uma contratação de serviços de terceiros tem vigência de cinco anos. Nesse período, a contratação pode ser ajustada, tanto nos valores da contratação, para manter o equilíbrio

econômico e financeiro e atender os interesses da Administração, como também no quantitativo, dentro dos limites estabelecidos pela legislação.

Os reajustes dos contratos administrativos estão previstos nos termos da Lei nº 10.192/2001 e da Lei de Licitações e Contratos, tendo a finalidade de neutralizar os efeitos da inflação e manter o equilíbrio econômico-financeiro, porém só é permitido após decorrer um ano da data da apresentação da proposta.

Ao celebrar o contrato, as partes assumem compromissos, onde o contratado se compromete a realizar os serviços nas condições estabelecidas na sua proposta e a Administração tem a obrigação em pagar o valor acordado, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro ao longo do contrato cuja garantia está na Constituição Federal.

Em virtude dessa proteção, quando houver um desequilíbrio, a situação pode ser resolvida por meio de um reajuste ou de uma revisão de preços.

Segundo o site Olicitante (2018), a inflação pode afetar o valor contratado, tornando o seu custo incompatível com a realidade. Esse efeito da desvalorização da moeda pode ser amenizado aplicando os índices previamente estabelecidos no termo contratual ou pela análise da variação dos custos na planilha de preços.

O reajuste do valor contrato, através da análise da variação dos custos que compõem a planilha de preços, é denominado repactuação e somente é possível para serviços contínuos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Para aplicar o reajuste do valor contratado, tanto como a aplicação dos índices econômicos ou a repactuação, deve estar previsto no edital de licitação e, conforme comentado anteriormente, só pode ser concedido após um ano, a contar da data da proposta. Entretanto, a revisão de preços, que é outra forma de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, não depende de previsão no edital e pode ser concedida a qualquer tempo, no decorrer do contrato, tendo em vista que o desequilíbrio pode ser provocado por fatores posteriores à contratação, por exemplo, a criação de um novo imposto que venha onerar os custos do contratado (OLICITANTE, 2018).

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato não protege apenas o particular que presta serviços à Administração Pública. Também é um direito da Administração que poderá pagar um valor menor do que foi contratado, quando houver, comprovadamente, a redução dos custos da empresa contratada. Neste sentido, já houve entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que no Acórdão 2.859/2013 – Plenário, amparado no Art. 65, § 5º, da Lei nº 8.666/93, reconheceu que a desoneração da folha de pagamento reduzia os custos dos contratos firmados com a Administração e, por isso, recomendou a revisão dos valores dos contratos firmados (COMPRASGOVERNAMENTAIS, 2014).

Tomando como base os contratos de terceirização, firmados pela UFPE, e em vigência no ano 2017, elaborou-se a Tabela 7 e comparou o valor contratado, quando se concluiu o processo de licitação, com o valor atualizado em 2017. A soma dos valores contratados envolvia 37,042 milhões de reais e com os reajustes passaram a ter o valor de 44,782 milhões de reais, representando um acréscimo nos custos dos serviços terceirizados em torno de 21%.

Tabela 7 - Contratos de Terceirização da UFPE – Comparação Valor contratado com o valor vigente no ano 2017

Objeto	Valor Contratado (R\$)	Valor em 2017 (R\$)	Variação % $\cong$	Contrato nº	Início da Vigência
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife	7.651.830,34	9.061.764,84	18	88/2012	04.12.2012
Serviços de Copeiragem	54.867,60	67.689,72	23	04/2013	08.01.2013
Serviços de Controle e Operação de Elevadores no CFCH	141.506,04	196.407,48	39	108/2013	09.09.2013
Serviço de Vigilância Armada e Motorizada	8.099.958,09	13.772.035,78	70	37/2014	11.04.2014
Serviços de Auxiliares na área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias	1.901.845,03	2.255.394,48	19	30/2014	17.03.2014
Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife	2.619.248,88	2.481.280,80	-5	10/20014	29.01.2014
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - CAA	999.997,68	1.189.251,84	19	95/2014	01.09.2014
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife	6.969.139,68	6.821.929,56	-2	88/2014	01.09.2014
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - CAV	640.884,84	671.769,48	5	123/2014	06.11.2014
Serviços de Atendimento em Recepção	195.576,82	195.576,82	0	135/2014	16.03.2015
Serviços de Controle de Almoxarifado e Apoio à Administração de Materiais	136.998,12	135.107,52	-1	35/2015	11.05.2015
Serviços de Contínuos	379.000,00	411.991,92	9	68/2015	03.08.2015
Serviço de Atendimento por Telefonista	184.899,96	201.920,61	9	36/2016	29.06.2016
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAA	3.621.855,80	3.858.033,60	7	59/2016	29.08.2016
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAV	545.646,96	563.124,71	3	60/2016	29.08.2016
Serviços de Apoio Operacional	271.220,40	271.220,40	-	50/2017	03.05.2017
Serviços de Controle, Fiscalização e Operação de Portarias	2.627.712,00	2.627.712,00	-	65/2017*	20.06.2017
Total	37.042.188,24	44.782.211,56	21		

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados coletados na DLC/PROGEST e Site COMPRASGOVERNAMENTAIS.

* Remanececente da licitação – substituição de contrato rescindido

A Tabela 7 mostra os contratos da UFPE, vigente em 2017, com seus reajustes. A variação desses reajustes, comparado com o valor original da contratação, apresenta índice de apenas um dígito e, em certos contratos, esse índice foi negativo em razão da publicação do

Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015, onde foi estabelecido, no âmbito da Administração Pública Federal, medidas de racionalização dos gastos públicos nas contratações para aquisições de bens e prestação de serviços.

Assim, a média da modificação dos valores contratos foi de 12%, tendo uma mediana de 6,5% e limite mínimo em -5% com o máximo em 70%.

Em atendimento a esse Decreto, a Universidade Federal de Pernambuco avaliou seus contratos de serviços terceirizados e em concordância com as empresas prestadoras de serviços refez seu projeto, promovendo alterações para racionalizar suas despesas.

A Tabela 7, que compara o valor contratado com o valor vigente, no ano 2017, apresenta dados de duas contratações com alto índice de reajuste. Uma é a contratação de Serviços de Controle e Operação de Elevadores no CFCH - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, que teve uma variação de 39% e a outra é a de Serviço de Vigilância Armada e Motorizada, com variação de 70% no reajuste. Estas duas contratações são um caso à parte cuja explicação, para tais números, consiste no acréscimo dos serviços contratados. Nos serviços de vigilância, o quantitativo do serviço contrato foi acrescido, aplicando todo o limite legal, e ainda as repactuações previstas para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que justifica o contrato estar 70% do valor inicial. Na contratação dos serviços de controle e operação dos elevadores, além de haver as repactuações, legalmente previstas, o serviço foi acrescido com a entrada em operação de novos elevadores adquiridos pela UFPE.

A seguir, são apresentadas tabelas, comparando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA acumulado com o índice de reajuste do contrato, a partir do valor original. Estas tabelas foram construídas com dados da pesquisa realizada nos termos aditivos de contratos selecionados, tendo como referência valores relevantes e tempo em vigência. Quanto ao índice do IPCA acumulado, na data de reajuste do contrato, a obtenção dos dados foi através do uso da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central.

Tabela 8 - Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife

Contrato nº 88/2012 Início 04/12/2012

Valor contratado: 7.651.830,34

Reajustes	Data	Valor (R\$)	% $\cong$ do valor contratado	IPCA Acumulado (início contrato- data reajuste) % $\cong$
1º	04/07/2013	8.097.025,74	6	3,96
2º	03/12/2013	8.133.606,36	6	5,77
3º	28/03/2014	8.538.491,96	12	8,07
4º	03/12/2014	8.731.294,56	14	12,70
5º	11/06/2015	8.801.525,70	15	19,65
6º	03/12/2015	8.639.016,36	13	24,51
7º	10/03/2016	9.049.875,12	18	28,45
8º	29/11/2016	8.395.737,14	10	32,97
9º	01/12/2016	8.080.395,72	6	33,21
10º	09/05/2017	8.235.983,68	8	35,09
11º	19/07/2017	9.061.764,84	18	35,19

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da DLC/PROGEST e uso da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central

A Tabela 8 mostra que o contrato de Serviços de Limpeza e Conservação Predial – Campus Recife teve uma significativa redução no seu valor, no ano 2016. A redução do valor contratual foi resultado da avaliação desse contrato, feita pela universidade, para atender as medidas de racionalização, estabelecidas pelo Poder Executivo, através do Decreto nº 8.540/2015.

Tabela 9 - Serviço de Vigilância Armada e Motorizada

Contrato nº 37/2014 Início 11/04/2014

Valor contratado: 8.099.958,09

Reajustes	Data	Valor (R\$)	% $\cong$ do valor contratado	IPCA Acumulado (início contrato- data reajuste) % $\cong$
1º	10/09/2014	9.269.457,85	14	1,80
2º	24/11/2014	9.828.110,00	21	2,81
3º	09/04/2015	10.716.155,28	32	8,12
4º	11/11/2015	11.632.683,72	44	13,02
5º	24/11/2016	12.952.304,08	60	21,91
6º	10/04/2017	12.922.634,69	60	23,68
7º	06/11/2017	13.772.035,78	70	25,21

Fonte: elaborado pelo autor com dados da DLC/PROGEST e uso da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central

Os dados da Tabela 9 registram que o contrato de serviços de vigilância armada, ao longo da sua execução, teve reajustes com índices adversos dos demais contratos. Com três anos e sete meses de vigência, o valor do contrato foi reajustado em 70%. Como se trata de um serviço essencial e de relevante interesse da administração, em razão do objeto contratual constituir em manter a segurança das instalações físicas da UFPE, preservando o patrimônio, e ainda garantir a segurança da comunidade universitária, não foi objeto de estudo para atender as medidas de racionalização estabelecidas pelo Decreto Federal nº 8.540/2015.

Observando esses reajustes, nota-se que esta contratação, inicialmente, não atendeu o planejamento das necessidades demandadas pela Instituição e nem que tenha sido prejudicada pela morosidade do processo licitatório.

Por outro lado, há existência de contratações com reduções dos valores de seus serviços. As Tabelas 10 e 11 apresentam esses contratos com índices significativos de redução nos valores dos contratos, indicando racionalização das despesas públicas.

Tabela 10 - Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife

Contrato nº 10/20014 início 29/01/2014

Valor contratado: 2.619.248,88

Reajustes	Data	Valor (R\$)	% $\cong$ do valor contratado	IPCA Acumulado (início contrato- data reajuste) % $\cong$
1º	28/01/2015	2.743.312,92	5	6,40
2º	28/01/2016	2.730.352,92	4	17,76
3º	19/01/2017	2.392.028,36	-9	25,17
4º	26/01/2017	2.546.857,55	-3	25,17
5º	27/01/2017	2.481.280,80	-5	25,17

Fonte: elaborado pelo autor com dados da DLC/PROGEST e uso da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central

Tabela 11 - Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cíveis, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife

Contrato nº 88/2014 Início 01/09/2014

Valor contratado: 6.969.139,68

Reajustes	Data	Valor (R\$)	% $\cong$ do valor contratado	IPCA Acumulado (início contrato- data reajuste) % $\cong$
1º	31/08/2015	7.359.144,12	6	9,28
2º	01/06/2016	6.968.904,83	0	17,80
3º	31/08/2016	6.062.992,20	-13	18,83
4º	11/10/2016	6.087.734,88	-13	19,45
5º	23/05/2017	6.821.929,56	-2	21,66

Fonte: elaborado pelo autor com dados da DLC/PROGEST e uso da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central

A variação negativa do reajuste, mostrada nas Tabelas 10 e 11, se justifica por dois motivos. Primeiro foi a ocorrência da desoneração de insumos/equipamentos, cujos custos deixaram de fazer parte da planilha de preços, na prorrogação da vigência do contrato, por terem sido amortizados no primeiro ano da contratação¹³ e o outro motivo foi em atendimento das medidas de racionalização das despesas públicas da União, estabelecidas pelo Decreto nº 8.540 de 09 de outubro de 2015.

¹³ Regra estabelecida pelo Art. 30 – A, § 4º da IN nº 02/2008 – SLTI/ Ministério do Planejamento

5.3 Os reajustes dos Contratos Terceirizados e o Índice Inflacionário

As normas, a respeito das contratações públicas, não estabelecem um índice setorial para atualizar os valores contratados. Entretanto, a IN 02/2008, que foi revogada pela IN 05/2017, detalha o instrumento de reajuste de preço para os contratos de serviços continuados e define a repactuação como sendo uma espécie de reajuste contratual para garantir o equilíbrio econômico-financeiro da contratação diante da previsível variação de custos da contratada. Portanto, os reajustes procedidos nos contratos de terceirização, com dedicação exclusiva de mão de obra, são denominados de repactuação e consiste na mensuração dos custos dessas contratações. Esses custos são majorados em razão dos aumentos salariais, concedidos pelas empresas prestadoras de serviços aos seus empregados, na data-base de reajuste salarial de cada categoria profissional. Dessa forma, o custo do serviço prestado é onerado, principalmente com a incidência de encargos sociais e trabalhistas sobre a folha salarial, em torno de 47,27%.

A planilha de custo, que faz parte da proposta apresentada pela empresa contratada, pode conter insumos/ equipamentos cujos custos podem ter alterações ao longo do contrato. Por essa razão, a Instrução Normativa 02/2008, emitida pelo Ministério do Planejamento, admite a correção, pelo IPCA, dos insumos necessários à execução dos serviços contratados, mas tem que estar prevista no edital da licitação.

O IPCA é considerado o índice oficial da inflação do país e é coletado, mensalmente, pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do dia 01 a 30 do mês de referência, tendo como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionárias de serviços públicos e internet (IBGE,2018).

Na pesquisa realizada nos contratos de terceirização da UFPE verificou-se que os reajustes dos valores dos serviços contratados, em sua maioria, ocorreram em razão da majoração dos salários das categorias envolvidas na execução dos serviços, motivada pelos acordos trabalhistas ou dissídios. Para esse tipo de reajuste, onde não há um índice previsto e nem é possível determiná-lo, a legislação o considera como repactuação, onde a empresa contratada apresenta nova planilha de custos com a formação dos valores, por categoria profissional, cabendo à administração a análise desses custos e a ratificação dos valores apresentados.

Visando apresentar a evolução dos reajustes dos contratos, através das repactuações homologadas, foi construída a Tabela 12 com dados coletados nas pesquisas realizadas nos

termos aditivos das contratações terceirizadas. Os registros da coluna Índice de Reajuste foram obtidos através da divisão do valor contratado pelo valor vigente em 2017. Quanto ao IPCA acumulado no período, os dados foram obtidos através da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central.

A Tabela 12 apresenta duas contratações sem o índice de reajuste e IPCA acumulado, pelo fato de serem contratações que foram realizadas no ano de 2017. Nesta Tabela, algumas contratações apresentaram índice negativo de reajuste, em decorrência do atendimento das medidas de racionalização das despesas públicas, estabelecidas pela União, através de decreto presidencial nº 8.540/2015..

Tabela 12 - Evolução dos Valores dos Contratos Terceirizados: Índice de Reajuste x IPCA Acumulado – Período 2012 a 2017

Objeto	Valor Vigente em 2017 (R\$)	Índice Reajuste % (sobre o valor contratado)	IPCA Acumulado no Período Vigência do Contrato
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - Campus Recife	9.061.764,84	18	35,19
Serviços de Copeiragem	67.689,72	23	35,49
Serviços de Controle e operação de Elevadores no CFCH	196.407,48	39	30,25
Serviço de Vigilância Armada e Motorizada	13.772.035,78	70	25,21
Serviços de Auxiliares na área de Transporte de Passageiros, Cargas e Mercadorias	2.255.394,48	19	25,38
Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Externas - Campus Recife	2.481.280,80	-5	25,17
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - CAA	1.189.251,84	19	22,28
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - Campus Recife	6.821.929,56	-2	21,66
Serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva (Instalações Cívicas, Hidráulicas e Elétricas) - CAV	671.769,48	5	17,66
Serviços de Atendimento em Recepção	195.576,82	0	15,60
Serviços de Controle de Almoxarifado e Apoio à Administração de Materiais	135.107,52	-1	9,27
Serviços de Contínuos	411.991,92	9	11,67
Serviço de Atendimento por Telefonista	201.920,61	9	3,59
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAA	3.858.033,60	7	2,46
Serviços de Limpeza e Conservação Predial - CAV	563.124,71	3	2,71
Serviços de Apoio Operacional	271.220,40	-	-
Serviços de Controle, Fiscalização e Operação de Portarias	2.627.712,00	-	-

Fonte: elaborado pelo autor com dados da DLC/PROGEST e uso da ferramenta “calculadora do cidadão”, disponível no site do Banco Central

Os registros da Tabela 12 indicam que os reajustes das contratações terceirizadas, ora analisadas, não acompanham os índices do IPCA, que é o indicador oficial da inflação do país. A tabela foi elaborada para ter um parâmetro nos reajustes contratuais; saber se a majoração dos valores contratados é compatível com o índice inflacionário, no período estudado.

A Tabela 12 mostra que os reajustes dos contratos, comparados com o IPCA, acumulado no período, ficam abaixo da inflação, ao longo da sua vigência. A exceção foi nos contratos dos serviços de controle e operação de elevadores e serviço de vigilância armada, em razão do acréscimo de serviços nessas contratações, por necessidades da Administração.

5.4 Síntese dos Resultados

A análise das contratações terceirizadas da UFPE, vigente no ano 2017, tem como resultado que estas contratações foram estimadas em R\$ 47,642 milhões e os valores, efetivamente, contratados somaram a quantia de R\$ 36,333 milhões, proporcionando uma economia de 23,7%, ou seja, a UFPE economizou R\$ 11,308 milhões no pagamento da despesa de serviços prestados por pessoa jurídica. Na maioria dessas contratações (41%), o índice de economia foi na faixa de 15% a 30%, comparando valor estimado com o valor contratado.

As contratações terceirizadas, ao longo da sua execução, têm os seus custos reajustados, em função da variação dos insumos e dos dissídios coletivos das categorias profissionais. Mas, esses reajustes dos valores contratados não afetam a economia obtida no pagamento dessas despesas, tendo em vista que o índice do reajuste apresenta variação abaixo da inflação medida pelo IPCA. E, em alguns contratos, esse índice foi negativo, em razão da racionalização das despesas públicas, determinadas pelo decreto governamental, no ano de 2015.

5.5 Considerações Finais

Diante do que foi discutido no desenvolvimento desta pesquisa, através dos dados obtidos por meio da análise dos processos de contratação de serviços terceirizados da UFPE, da consulta ao site de compras do Governo Federal e da pesquisa bibliográfica, foi possível alcançar o objetivo proposto.

Este trabalho teve como objetivo geral apresentar a economicidade na contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, e analisar os reajustes desses contratos, ao longo da sua execução, tendo como referência os contratos vigentes no ano de 2017.

Após análise dos dados coletados, percebeu-se, que a UFPE, no período de 2012 a 2017, obteve uma economia de R\$ 11,308 milhões, o que representa, aproximadamente, 24% do total do valor que foi estimado para a licitação das contratações de terceirizados. Outro fato relevante é que cerca de 53% dessas contratações apresentaram índice de economia acima dos 20%, destacando a contratação de serviços de limpeza e conservação predial do campus avançado, em Caruaru, onde a UFPE obteve uma economia próxima de 55%, algo em torno de 4,3 milhões de reais, ou seja, valor que corresponde a despesa de 14 meses do contrato firmado com a empresa vencedora da licitação.

Quanto aos reajustes dos contratos, ao longo da sua vigência, a pesquisa mostrou que a majoração dos valores contratados é realizada por meio de repactuações, onde as contratadas demonstram, através de planilhas de custos, a variação dos custos para realizar o serviço para o qual foram contratadas, cabendo à Administração verificar a conformidade dessas planilhas, analisando os efeitos provocados nos salários dos funcionários terceirizados, por força de acordos ou convenções coletivas celebrados, na ocasião da data-base das categorias profissionais vinculadas ao contrato, e ratificar o reajuste pretendido. Essas repactuações não acompanham o índice inflacionário medido pelo IPCA, e suas variações, em termos percentuais, são abaixo da inflação, exceto nos primeiros anos da vigência do contrato, devido à não atualização da proposta apresentada no processo de licitação.

A pesquisa limitou-se em analisar a economicidade das contratações de serviços terceirizados, procedendo estudos comparativos sobre o valor estimado e o valor contratado, como também foi analisada a evolução da majoração dos valores contratados ao longo da execução dos serviços. Os resultados apresentam dados relevantes que merecem uma análise mais profunda, por isso fica a recomendação para futuras pesquisas que possam analisar esses dados, com maior abrangência, e assim complementarem esse estudo.

No presente estudo, foram comparados os valores estimados no termo de referência para o processo seletivo de empresas prestadoras de serviços, com os valores efetivamente contratados e ainda os valores repactuados ao longo da execução do contrato, com o índice oficial medidor da inflação no país, tendo o resultado dessas confrontações apresentado significativa economia para a UFPE. Assim, pode considerar uma veracidade a afirmação que

as contratações de serviços terceirizadas praticadas pela Universidade Federal de Pernambuco proporcionam economia para a Administração Pública.

6 CONCLUSÃO GERAL

A referida pesquisa investigou como se processa a contratação de serviços terceirizados na Administração Pública e as razões das terceirizações, com dedicação exclusiva de mão de obra, realizadas pela UFPE, onde foi possível apresentar as atividades terceirizadas e a economicidade das contratações vigentes em 2017. E ainda, a pesquisa possibilitou identificar que a crescente terceirização das atividades meio das IFES é decorrente da reforma administrativa implantada na gestão pública no Brasil, com o objetivo de reduzir custo e prestar melhor serviço à sociedade, trazendo para o serviço público as práticas adotadas na iniciativa privada, ou seja, concentrar os esforços nas atividades fins, deixando atividades acessórias a cargo das empresas especializadas nesses serviços.

Na Administração Pública, as contratações não são atos discricionários do gestor público. Por norma constitucional, o Poder Público só pode contratar mediante um processo de licitação pública, onde são garantidas as condições de igualdade entre os concorrentes que devem atender os critérios estabelecidos na Constituição e nas leis normativas de contratos públicos. Assim, as contratações públicas estão acima de quaisquer interesses privados e são pautadas pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência.

A licitação é uma necessidade da administração, que se inicia com a abertura do processo administrativo cujos autos contêm o planejamento do que contratar e comprar, como também os recursos orçamentários para a execução da despesa proveniente dessa contratação.

Regulamentado pela Lei 8.666/93, o processo de licitação tem os seus procedimentos realizados em fases, e, somente se inicia a fase seguinte com a conclusão da anterior, tornando a licitação burocrática e lenta. No caso da UFPE, uma contratação de serviços terceirizados leva, em média, 17 meses para ser formalizada.

O presente estudo mostrou que a terceirização na UFPE, a partir de 2007, expandiu para as áreas de apoio operacional e administrativa, em razão da implementação das ações do REUNI que foi um programa do governo que possibilitou o crescimento da universidade, com oferta de novos cursos e ampliação do quantitativo de vagas existentes. Assim, em 2017, a UFPE possuía 17 contratações terceirizadas, com um custo anual próximo de R\$ 45 milhões e 1.065 profissionais terceirizados.

A análise realizada, no processo de licitação dessas contratações, apontou uma economia de 24%, ao comparar o valor total estimado para a contratação, com o valor total efetivado do contrato firmado. Em termo monetário, foram R\$ 11,308 milhões de economia para o erário público. A maioria dessas contratações, cerca de 53%, apresentaram uma economia acima de 20% e houve contratação que essa economia correspondia a 14 meses de desembolso com as despesas do contrato que foi firmado.

A economicidade não ficou restrita ao resultado do processo de licitação. A análise nos reajustes dos contratados, por meio dos aditivos de repactuações, ao longo das suas vigências, apontou que a UFPE continua obtendo economia, com suas atividades terceirizadas. Isto acontece, em razão dos valores contratados serem reajustados, com índices abaixo da inflação acumulada, em tal período.

A pesquisa limitou-se na análise das contratações terceirizadas, com dedicação exclusiva de mão de obra, na Universidade Federal de Pernambuco, porém existem outras contratações celebradas pela Instituição que são os Convênios e Contratos Acadêmicos. Nos convênios, a UFPE celebra acordos com outras instituições para realizar um objetivo comum, mediante a formação de parceria, enquanto nos contratos acadêmicos são estabelecidos os compromissos da sua Fundação de Apoio para a prestação de serviços de apoio à gestão administrativa e financeira na realização dos projetos de pesquisa científica. Tanto o convênio como o contrato acadêmico são instrumentos que envolvem transferência de recursos financeiros públicos, por isso, em pesquisas futuras, recomenda-se estudar quais são as vantagens dessa execução descentralizada, e, se há otimização da aplicação dos recursos públicos.

Dos resultados apresentados, onde foram mensurados os descontos obtidos, na contratação dos serviços terceirizados, e comparado com o valor que estava previsto para a contratação, pode se afirmar que as contratações terceirizadas, praticadas pela Universidade Federal de Pernambuco, proporcionam economia para a Administração Pública. E o destino dessa economia deve ser pesquisado, por isso fica a recomendação para futuras pesquisas que possam aprofundar a análise dos resultados apresentados, de maneira a complementar este estudo e contribuir para que se possa ter uma gestão pública mais eficiente no atendimento das necessidades coletivas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Silvana. **Por que dizemos não ao PL 4330**. Disponível em: <<http://www.amatra2.org.br/projeto-de-lei-n-433004---terceirizacao-/1181/noticias-exibir.aspx>>. Acesso em: 28 jan. 2017

ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de Serviços na Administração Pública. Tribunal de Contas da União, setembro 2008. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/terceirizacao-de-servicos-na-administracao-publica-1.htm>>. Acesso em 14 set 2017.

AMARAL, Lenita Almeida; LOPES, Silvia Marise Araújo. Expansão universitária: ampliação ou reposição da força de trabalho na UFPE? In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília. Anais. Disponível em <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/1094>> . Acesso em 05 jul 2017

BANCO CENTRAL DO BRASIL, site Institucional. Calculadora do Cidadão. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/calculadora/calculadoracidadao.asp>. Acesso em 16 abr 2018.

BARBATI, Vinicius de Moura et al. Capturas e resistências à terceirização: estudo com trabalhadores de uma universidade pública. **Trabalho (En)Cena**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 110-127, maio 2017. ISSN 2526-1487. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/encena/article/view/2925>>. Acesso em: 16 mai. 2017

BRASIL. Decreto Lei nº 200, de 1967. Dispõe Sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administra. **Lex**. Brasília.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o Pregão, na Forma Eletrônica, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, e Dá Outras Providências. **Lex**. Brasília, DF,

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Lex**. Brasília.

_____. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe Sobre a Contratação de Serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional e Dá Outras Providências. **Lex**. Brasília.

_____. Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015. Estabelece, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, medidas de racionalização do gasto público nas contratações para aquisição de bens e prestação de serviços e na utilização de telefones celulares corporativos e outros dispositivos. **Lex**. Brasília.

_____. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Lex**. Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Estabelece Diretrizes Para A Classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais. **Lex**. Brasília

_____. 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. **Lex**

_____. Lei nº 9.632, de 07 de maio de 1998. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Lex**. Brasília

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Lex**. Brasília

_____. Lei nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. **Lex**

_____. Portal de Compras, site Institucional. Disponível em <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/consultas#accordion>. Acesso em 20 abr 2018.

_____. Portal de Compras, site Institucional. Disponível em http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=697. Acesso em 28 abr 2018.

CAMPOS, André Gambier. Terceirização no Brasil: avaliação do marco legal e esclar. **Revista do Ipea: Textos para Discussão**, Brasília, v. 2165, n. 2165, p.3-28, dez. 2015. Disponível em: <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6569/1/td_2165.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2017

CASTRO, Rubens Ferreira. **A Terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000.

CONTABILIZEI, Tecnologia Ltda. (BR). A Nova Lei da Terceirização foi aprovada: veja o que muda para empresários e funcionários. Disponível em: <<https://www.contabilizei.com.br/contabilidade-online/lei-da-terceirizacao/>>. Acesso em: 04 abr. 2018

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: Ltr Editora Ltda, 2003

ENAP, **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**. Legislação Aplicada à Logística de Suprimentos Lei nº 8.666/93, pregão e registro de preços, Módulo 1 A Importância e Necessidade da Lei de Licitações, Brasília, 2014. Disponível em <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/858>>. Acesso em 10 out 2017.

FARIA, Messias Anain Almeida; OLIVEIRA, Ionara Lúcia de Melo Castro. Licitação Pública: Análise da Utilização da Modalidade Pregão Na Forma Eletrônica - Pregão

Eletrônico. **Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia**, Goiânia, v. 9, p.349 - 366, jun. 2016.

FONSECA, Albérico Santos. Fases de uma Licitação. Material didático da disciplina Bases Procedimentais da Administração Pública – Faculdade Paraibana - Curso de Direito, 2014.1 João Pessoa, PB: [s.n], 2014.1

FONSECA, Novânia Nunes; GUSINSKY, Matheus Nunes; BERNARDES, José Francisco. Vantagens do Pregão Eletrônico no Setor Público. In: XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU, 14., 2014, Florianópolis - Sc. **Anais...**. Florianópolis - Sc: A Gestão do Conhecimento e Os Novos Modelos de Universidade, 2014. p. 1 - 17. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufsc.br>>. Acesso em: 15 out. 2017.

GONÇALVES, Carolina Lima. **Terceirização na Administração Pública e o Princípio Constitucional da Eficiência**. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13517&revista_caderno=4>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GRANZOTTO, Tânia Maria. A implementação de ações neoliberais nas universidades públicas. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 171-195, maio 2015. ISSN 1676-6806. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634830>>. Acesso em: 04 jul. 2017

IBGE, site Institucional. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. O qu é. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 26 abr 2018

JACOBSEN, Alessandra de Linhares; CORDEIRO, Eliza Regina. A Terceirização da Segurança nas Instituições Federais de Ensino Superior: Um Estudo na UFSC. 2015. Disponível em < <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/136127>>. Acesso em 18 jul 2017

LAPA, Joice Regina da Consta Santana da et al. **A Terceirização dos Serviços de Limpeza e Conservação na Universidade Federal de Santa Catarina: Estudo de caso sobre a gestão e fiscalização desses serviços no Centro de Comunicação e Expressão**. 2013. Disponível em< <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114895>>. Acesso em 07 set. 2017.

LICITACAO.NET.Como fazer Licitação. Disponível em <https://www.licitacao.net/como_fazer_as_licitacoes.asp>. Acesso em 16 mar 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **A Terceirização no Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 179 p.

MEIRELES, Livia Maria Silva. **Terceirização**. 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/terceirizacao>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997. **In.** Brasília, DF: DOU, 29 dez. 1997.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.andifes.org.br/relatorio-da-comissao-constituída-pela-portaria-no-1262012-sobre-a-analise-sobre-a-expansao-das-universidades-federais-2003-a-2012/> Acesso em 24 fev 2018.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **In.** Brasília, DF,

_____. Instrução Normativa nº 05, de 25 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. **In.** Brasília, DF,

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**, Natal, v. 5, p.322-337, out. 2015. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=481547288027>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

OLICITANTE. Reajuste, repactuação e revisão: mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Disponível em <http://www.olicitante.com.br/reajuste-repactuacao-revisao-contrato-administrativo/>. Acesso em 25 abr 2018.

OLIVEIRA, Ari Eduardo de; ALMEIDA, Damiana Machado de; LOPES, Luis Felipe Dias. Processo Licitatório de Bens, Obras e Serviços do Poder Público e Seus Princípios Norteadores. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo -sp, v. 28, n. 1, p.144-164, abr. 2013. Quadrimestral. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/issue/view/1074>>. Acesso em: 14 out. 2017.

PEREIRA, André Arnaldo. **Nova Lei da Terceirização: o que vai mudar?** 2017. Disponível em: <<https://juridicocerto.com/p/andrearnaldopereira/artigos/nova-lei-da-terceirizacao-o-que-vai-mudar-3520>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Ltr Editora Ltda, 2001.

REITZ JÚNIOR, Nilson; BOSELLI, Felipe. Planejamento Administrativo para Contratação de Bens e Serviços Usuais na Administração Pública. **Revista Empreendedorismo e Sustentabilidade - 2016**, São José - Sc, v. 1, n. 1, p.45-63, dez. 2016. Anual. Disponível em: <<http://www.icepsc.com.br/ojs/index.php/empreendedorismo/index>>. Acesso em: 08 out. 2017.

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte: Tcemg, v. 75, n. 2, jun. 2010. Trimestral. Disponível em: <revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/910.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2017.

SANTANA, Jair Eduardo. Licitação e Contratação de Serviços continuado ou Não - A Instrução Normativa 02/2008 – SLTI/MPOG. **O Pregoeiro**, Curitiba - Pr, v. , n. , p.18-25, jun. 2008.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. A NOVA LEI DA TERCEIRIZAÇÃO – Lei n. 13.429/2017. **Revista Eletrônica:** Tribunal Regional do Trabalho 4ª Região, Porto Alegre, v. 204, p.51-59, jun. 2017. Disponível em: <<https://www.trt4.jus.br/portais/documento-atto/885100/204edicao.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2018.

SARAI, Leandro. Repensando o Conceito de Administração Pública na Busca da Máxima Efetividade de seus Princípios Constitucionais. **Revista Virtual da Agu**, [s.l], v. 0, n. 119, p.1-15, 03 jan. 2012. Mensal. Disponível em: <http://186.231.10.13/page/content/detail/id_conteudo/172274>. Acesso em: 29 out. 2017.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Terceirização na Administração Pública. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 139, p. 6572, jul. 2013.Semestral. Disponível em: <<http://www.faculdearaguaia.edu.br/sipe/index.php/renefara/issue/view/33>>. Acesso em 04 out. 2017.

SILVA, Maria de Fátima N. da; CARVALHO, Maria Balbina de. A Gestão de Compras e o Processo de Licitação no Setor Público. **Cadernos de Graduação: Ciências Humanas e Sociais**, Aracaju, v. 4, n. 1, p.165-178, mar. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/index.php/cadernohumanas>>. Acesso em: 04 out. 2017.

SILVA, Ricardo Margonari da; PREVITALI, Fabiane Santana. A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: Um estudo acerca da Terceirização na Universidade Federal de Uberlândia e seus impactos na qualidade do ensino. In: JORNADA DO HISTEDBR, 11., 2013, Cascavel - PR. **Anais da XI Jornada do HISTEDBR**. Cascavel - PR: Anais, 2013. v. 1, p. 1 - 18.

SILVA, Rudiclai da Costa; NUNES, Rogério da Silva; MALLMANN, Ana Aparecida Gomes. O REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE: UMA AVALIAÇÃO DA EXPANSÃO DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO. In: II CONGRESSO INTERNACIONAL IGLU, 11., 2011, Florianópolis. **XI Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América do Sul**. Florianópolis: Iglu, 2011. p. 0 - 0. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/25982>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

SILVA, Weberson. **Nova IN para contratação de serviços pela Administração Pública – IN 05/2017**. Disponível em: <<http://www.olicitante.com.br/instrucao-normativa-in-05-02/>>. Acesso em: 01 jun. 2017

SIRELLI, Paula Martins. Terceirização no Âmbito Público Estatal - Estratégia (Im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fo. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 9, n. 2, p.131-157, jul./dez.

2009. Semestral. Disponível em: <<https://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas>>. Acesso em: 16 maio 2017.

SOUZA, Cláudia Daniele de; FILIPPO, Daniela de; CASADO, Elías Sanz. Impacto do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) na atividade investigativa: crescimento, qualidade e internacionalização. **em Questão**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p.336-367, dez. 2015. Quadrimestral

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU**. 4. ed. Brasília - Df: TCU, 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, Web Site Institucional. Disponível em <www.ufpe.br> Acesso em: 20 de junho de 2017.

VASCONCELOS, Fernanda. Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do Pregão. **Prima Facie**, João Pessoa, v. 4, n. 7, p.151-163, dez. 2005. Semestral. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/issue/view/519>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

ZAGATTO, Thiago Anderson. Inovação nos serviços de limpeza na administração pública – idealismo ou necessidade? **Revista do TCU**, Brasília, v. 133, n. 133, p.88-95, ago. 2015. Quadrimestral. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/62/showToc>>. Acesso em: 24 abr. 2018