



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

VALDEMAR ALVES DA COSTA NETO

**A UTILIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO. UMA ANÁLISE
SOBRE A PRODUTIVIDADE DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS
POR TERCEIRIZADOS NO INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE**

SÃO CRISTÓVÃO

2021

VALDEMAR ALVES DA COSTA NETO

**A UTILIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO. UMA ANÁLISE
SOBRE A PRODUTIVIDADE DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS
POR TERCEIRIZADOS NO INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Sergipe, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jussara Maria Moreno Jacintho

**SÃO CRISTÓVÃO
2021**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

ATA DE DEFESA

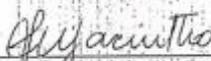


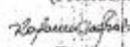
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

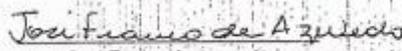
ATA DA DEFESA DO PROJETO DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

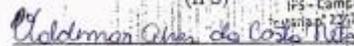
Aos vinte e cinco dias de junho de dois mil e vinte e um foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa de Mestrado Profissional do discente Valdemar Alves da Costa Neto, Matrícula: 201921001777 com o título do trabalho de conclusão final: "A UTILIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: UMA ANÁLISE SOBRE A PRODUTIVIDADE DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS POR TERCEIRIZADOS NO INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE." A banca foi composta pelos seguintes membros: Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho (Presidente/Orientadora); Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral (PROFIAP/UFERSA). José Franco de Azevedo (PROFEPT/IFS). Após a apresentação, foi passada a palavra a banca que arguiu o discente que respondeu aos questionamentos. A presidente e orientadora fez as considerações e em seguida deliberaram pela APROVAÇÃO do aluno.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 25 de junho de 2021.


Profa. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho
(Presidente/Orientadora)


Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral
(PROFIAP/UFERSA)


José Franco de Azevedo
(IFS)


Valdemar Alves da Costa Neto
(Discente/PROFIAP/IFS)

AGRADECIMENTOS

Eu pensei nesses agradecimentos tantas vezes, almejando essa conclusão, que estou até com dificuldade de escrevê-los, mas tentarei não esquecer nada.

Agradeço, principalmente, à Universidade Pública pela possibilidade de participar de um programa de Mestrado, tão valioso para mim.

Por falar nisso, me obrigo a dizer que sonho em ser mestre desde muito novo, sempre senti a docência pulsante em minhas veias e em toda minha caminhada e por isso, estar nessa etapa da vida me remete à realização e felicidade.

Por falar em caminhada, levanto homenagens aos meus amigos do curso, em especial a Marcelinha e Arthur, que dividiram comigo cada alegria e sensação de alívio. Remeto elogios à Baby de Fátima, a aluna exemplar desse curso, e que tanto me ajudou.

A Bruno, que me deu um apoio inenarrável quando eu achei que não teria mais forças, e ele procurava até achar.

À minha orientadora Jussara, que acreditou em mim e me acolheu.

Por último, à minha mãe, grande incentivadora de todos os meus projetos, que no final acabavam sendo meus e dela.

Espero escrever bastante ainda.

RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo destinado a analisar o alcance da terceirização nas atividades processuais administrativas do serviço público federal, inserindo o tema no contexto histórico do Brasil e do Mundo. Trata-se de evidenciar a produtividade da realização de atos processuais no bojo de processos físicos da Diretoria de Licitações e Contratos do Instituto Federal de Sergipe por meio dos critérios de tempo e retrabalho. O estudo elenca erros que geram o retrabalho e detalha o tempo gasto contado em dias para execução das pesquisas de preços efetuadas na Diretoria, de modo a provar que existe relação entre o retrabalho e o tempo despendido para a realização das tarefas. Por fim, sugerimos ações de combate aos problemas encontrados por meio de um manual desenvolvido a título de produto técnico desta dissertação, além de fluxos e modelos de relatório de pesquisa de preços e de declarações de vantajosidade.

Palavras-chave: retrabalho, tempo, pesquisa de preços, produtividade, ato administrativo.

ABSTRACT

This is a study that aims at analyzing the range of outsourcing in the routine of administrative processes that take place within the federal public service. The idea is to emphasize how productive such a routine can be within the scope of physical processes from the Open Tendering and Contracts Department at the Federal Institute of Sergipe, using criteria of time and rework. The study lists errors that result in reworking, and describes, in days, the amount of time spent in order to carry out pricing surveys in the aforementioned Department. Thus, it proves that there is a connection between reworking and the time spent to accomplish the tasks. Lastly, a manual is offered as the thesis final product, in which some procedures are suggested in order to avoid those errors. Also, a few samples are presented for process flowcharts and pricing surveys and benefit statement reports.

Key-words: rework, time, pricing survey, productivity, administrative act.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Terceirização na Administração privada	21
Figura 3 - Terceirização na Administração pública.....	38
Figura 4 - Organograma do Instituto Federal de Sergipe	41
Figura 5 - fluxo processual de pesquisa de preços/análise de vantajosidade na área de licitações e contratos.....	60
Figura 6 - Organograma da Diretoria de Licitações e Contratos do IFS.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dotação orçamentária do Instituto Federal de Sergipe e da Reitoria para o grupo de despesa denominado custeio de 2018 a 2020	42
Tabela 2 - Despesas administrativas da unidade Reitoria em relação à sua dotação orçamentária de 2018 a 2020.....	43
Tabela 3 - Lista de Cargos demandados pela Reitoria do IFS no pregão eletrônico nº 36/2013	45
Tabela 4 - Relação de cargos contratados por meio do instrumento nº 11/2014	46
Tabela 5 - Relação de cargos no último ano do contrato 11/2014	47
Tabela 6 - Lista de Cargos demandados pela Reitoria do IFS no pregão eletrônico nº 06/2019	48
Tabela 7 - Relação de cargos contratos por meio do instrumento nº 09/2019	49
Tabela 8 - Relação atual de cargos contratados em 2021 no instrumento 09/2019.....	50
Tabela 9 - Lista dos colaboradores terceirizados do contrato de apoio administrativo nº 09/2019 - RPL engenharia e serviços LTDA	51
Tabela 10 - Relação de procedimentos de dispensa de licitações realizados pela Reitoria do IFS por número da dispensa e objeto em 2019	56
Tabela 11 - Relação de procedimentos de inexigibilidade de licitação realizados pela Reitoria do IFS por número e objeto em 2019.....	57
Tabela 12 - Relação de contratos administrativos firmados pela Reitoria do IFS e empresas, por número de contrato, nome da empresa contratada, número do processo e valor global do contrato em 2019	58
Tabela 13 - Relação de licitações (pregões eletrônicos) realizados pela Reitoria do IFS por número e objeto em 2019	59
Tabela 14 - Retrabalho encontrado nos processos de dispensa de licitação.....	66
Tabela 15 - Retrabalho encontrado nos processos de inexigibilidade de licitação.....	68
Tabela 16 - Retrabalho encontrado nos processos de contratos	69
Tabela 17 - Retrabalho encontrado nos processos de licitações	70
Tabela 18 - tempo médio gasto em pesquisas de preços de dispensas de licitação	83
Tabela 19 - tempo médio gasto com pesquisa de preços em processos de inexigibilidade de licitação.....	83
Tabela 20 - tempo médio gasto com pesquisa de preços em processos de contratos ..	84
Tabela 21 - tempo médio gasto com pesquisas de preços em processos de licitações	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de motivos para o retrabalho nos processos de dispensa	72
Quadro 2 - Relação de motivos para o retrabalho nos processos de contratos	73
Quadro 3 - Relação de motivos para o retrabalho nos processos de licitações	74
Quadro 4 - Relação de erros que culminaram em retrabalho e sua ocorrência	74
Quadro 5 - Acórdãos do TCU referentes à ampliação de fontes de pesquisa	75
Quadro 6 - Acórdãos do TCU referentes a orçamento de fornecedores como fonte prioritária	77
Quadro 7 - Acórdãos do TCU referentes a resultados discrepantes dos preços encontrados.....	78
Quadro 8 - Acórdãos do TCU referentes a Ausência de relatório com informações detalhadas.....	79

SIGLAS

CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO	Cadastro Brasileiro de Ocupações
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
EPI	Equipamento de Proteção Individual
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
IBGE	O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFS	Instituto Federal de Sergipe
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MPS	Ministério da Previdência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
S/A	Sociedade Anônima
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROBLEMATIZAÇÃO	16
1.2	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA	16
1.3	OBJETIVOS	16
1.3.1	Objetivo geral.....	17
1.3.2	Objetivos específicos.....	17
1.3.3	Glossário relacionado aos objetivos	18
1.4	Estruturação da pesquisa.....	19
2	REVISÃO DE LITERATURA	20
2.1	PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE TERCEIRIZAÇÃO	20
2.2	OS ASPECTOS HISTÓRICOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL e NO MUNDO	27
2.2.1	O quanto se terceiriza no Brasil?.....	30
2.3	TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	34
3	O INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE	41
3.1	ORÇAMENTO ANUAL	42
3.2	CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	43
3.3	A INSERÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO EM ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS NO IFS 44	
4	METODOLOGIA	53
4.1	ETAPAS DA PESQUISA E ALCANCE AOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS	54
5	DO UNIVERSO DA PESQUISA.....	56
5.1	DA BASE DE DADOS	56
5.2	DA ANÁLISE DO FLUXO PROCESSUAL	59
5.3	O SETOR DE ATUAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO	63
5.4	DA ANÁLISE DAS ATIVIDADES E DOS DADOS.....	64
5.5	DOS RESULTADOS	65
5.5.1	Retrabalho	66
5.5.2	Relação de erros que motivaram o retrabalho.....	72
5.5.3	Tempo	82
6	CONCLUSÃO	86

REFERÊNCIAS.....	91
APÊNDICE A.....	97
APÊNDICE B.....	98
APÊNDICE D	100

1 INTRODUÇÃO

O estudo aqui desenvolvido versa sobre o uso da terceirização na Administração Pública, mais especificamente sobre a terceirização das atividades processuais administrativas no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, mais precisamente aquelas adstritas ao setor de licitações e contratos da instituição, denominado em seu organograma de Diretoria de Licitações e Contratos.

O Brasil, por meio de suas instituições oficiais, não possui dados que contabilizem o percentual de empregos que podem ser categorizados como terceirizados. Nas próprias palavras do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) este “é um ponto difícil de ser medido. Há diversos níveis de terceirização e subcontratação, que vão de pessoas até empresas” (IBGE, 2021). E diante da consciência da inexatidão de dados aventa uma possível forma de conseguir reduzir a números que seria por meio da guia de previdência social, porém, como esta ferramenta apenas é usada no âmbito administrativo do Ministério da Previdência Social (MPS), acaba tornando-se inócua, como pode ser constatado nas próprias palavras do referido Instituto, mais adiante em capítulo específico (IBGE, 2021).

Hoje, grande parte das atividades administrativas executadas na Administração Pública afora são terceirizadas. De acordo com o IBGE, em 2015, dos mais de 51 milhões de empregos, 9,8 milhões de pessoas foram contratadas de forma intermediária, o que representa 18,9% do total de empregados (IBGE, 2017). Esses dados foram extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios¹ (PNAD) e cujo objetivo era analisar os aspectos das relações de trabalho.

Diante desse elevado número, percebe-se que estamos falando de uma parcela considerável dos empregos formais existentes no Brasil, parcela esta que impacta todos os setores de uma nação, sejam sociais, políticos ou econômicos. Sociais haja vista a

¹ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, de periodicidade anual, foi encerrada em 2016, com a divulgação das informações referentes a 2015. Planejada para produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação e nove Regiões Metropolitanas, ela pesquisava, de forma permanente, características gerais da população, educação, trabalho, rendimento e habitação, tendo como unidade de investigação o domicílio. A PNAD foi substituída, com metodologia atualizada, pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, que propicia uma cobertura territorial mais abrangente e disponibiliza informações conjunturais trimestrais sobre a força de trabalho em âmbito nacional.

diferenciação entre trabalhadores próprios das organizações e outros tão-somente prestadores de serviços; políticos ao se falar na postulação para que se desenvolva legislativamente regras que regulamentem adequadamente essa forma de contratação; e econômica pelo avultado volume de recursos que envolve este fenômeno.

Importante saber que, em 2017, por meio da lei nº 13.429/17, o Brasil permitiu a terceirização de forma irrestrita nas organizações. Foi permitido terceirizar tanto atividades acessórias, como já era permitido, como também atividades finalísticas, que possuem vínculo com o negócio central da organização. Um posto de gasolina, por exemplo, cujo negócio central é o fornecimento de combustível, não poderia terceirizar, antes de 2017, serviços de frentistas, ao passo que poderia fazê-lo quando objetivasse serviços de limpeza.

Tais regras são adstritas ao setor privado, uma vez que, a referida lei não permitiu à Administração Pública terceirizar suas atividades-fim haja vista o fato de que, por força do art. 37 da Constituição Federal de 1988, só será investido em cargo público aquele devidamente aprovado em concurso prévio, o que será tratado em sede de capítulo específico (BRASIL, 1988). Neste momento é importante compreender que é plenamente possível contratar serviços de mão de obra terceirizada em regime de dedicação exclusiva na Administração Pública, mas não para as suas atividades finalísticas, uma vez que a nova legislação trabalhista se refere apenas ao setor privado.

Como o Instituto Federal de Sergipe (IFS), núcleo de observação da pesquisa, já possui vários contratos de mão de obra terceirizada, este estudo se dedicará em responder qual a produtividade gerada por eles. Para chegar a essa conclusão, esta dissertação focalizará os atos processuais administrativos realizados por empregados terceirizados no Instituto Federal de Sergipe, precisamente na Diretoria de Licitações e Contratos.

A produtividade buscada será acareada mediante as conclusões extraídas da análise feita a partir de uma classificação em dois critérios objetivos: retrabalho e tempo de conclusão do ato. Para o primeiro critério, pretende-se aferir qual o número percentual de atos que precisaram ser refeitos ou corrigidos por empregados terceirizados; já para o segundo será contabilizado o tempo médio despendido contado em dias corridos para a finalização das tarefas a eles atribuídas.

1.1 PROBLEMATIZAÇÃO

Tais informações, desembocam na seguinte problematização: qual a produtividade, aferida por meio dos critérios de retrabalho e tempo de execução, dos empregados terceirizados na Diretoria de Licitações e Contratos do Instituto Federal de Sergipe relacionada aos atos processuais administrativos?

A resposta a este questionamento tem por objetivo subsidiar a alta Administração do IFS quando da decisão estratégica em alocar recursos frente ao seu planejamento, que no órgão é chamado de Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Os resultados desta pesquisa podem servir de estofo para que a alta administração mantenha ou intensifique os investimentos na área ou canalize-os para outra, como a de ensino, por exemplo.

Destaque-se que esta dissertação não objetiva concluir se a produtividade se mostra suficiente ou não, já que este é um parâmetro exclusivo da alta administração do IFS, cuja informação é tratada confidencialmente.

1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Esta pesquisa é justificada pelo considerável aporte de recursos que o IFS vem injetando na área administrativa, com recursos vinculados a contratos de mão de obra, em regime de dedicação exclusiva, de forma terceirizada.

Só em 2020, a unidade Reitoria do IFS despendeu R\$ 1.184.306,03 em recursos nesses contratos, o que corresponde a 12,69% de todo o orçamento para a área de custeio para a unidade. Medir a produtividade, além de gerar informação, pode subsidiar a tomada de decisão frente às ações estratégicas a serem tomadas.

1.3 OBJETIVOS

Foram traçados objetivos geral e específicos, como pode ser visto adiante.

1.3.1 Objetivo geral

Aferir a produtividade de empregados terceirizados em relação à execução de atos processuais administrativos na Diretoria de Licitações e Contratos do Instituto Federal de Sergipe como ferramenta de gestão estratégica relacionada à alocação de recursos.

1.3.2 Objetivos específicos

Os objetivos específicos são:

1. Analisar o fluxo dos processos administrativos sob a guarda e gerenciamento da Diretoria de Licitações e Contratos do IFS no ano de 2019;
2. Mapear todos os atos processuais administrativos executados por empregados terceirizados constantes dos processos constantes na Diretoria de Licitações e Contratos do IFS referentes ao ano de 2019;
3. Aferir qual o tempo médio gasto por ato processual administrativo, quando executado por um empregado terceirizado, dentro do rol encontrado por meio do objetivo acima;
4. Identificar se há atos que precisaram ser refeitos ou corrigidos, caracterizando retrabalho;
5. Aferir o percentual de atos dentro do ano acima que precisaram ser refeitos ou corrigidos, categorizando tais fatos como retrabalho.
6. Identificar quais os motivos por meios dos quais é gerado o retrabalho, caso este ocorra.
7. Analisar as causas de retrabalho, caso existente, desenvolvendo ferramentas destinadas ao combate deste.

1.3.3 Glossário relacionado aos objetivos

Após a exposição dos objetivos, objetivando conferir um melhor entendimento, alguns apontamentos precisam ser consignados, apresentados em forma de glossário, como pode ser visto mais abaixo. Importante deixar claro que estes apontamentos são adstritos ao presente estudo, não possuindo, necessariamente, vinculação aos seus significados estritos, entendidos assim aqueles constantes do vocabulário ortográfico da língua portuguesa. São eles:

1. Ato processual administrativo: qualquer manifestação constante de um processo administrativo devidamente registrado e autuado após devida solicitação;
2. Empregados terceirizados: profissionais, em regime de dedicação exclusiva de mão de obra, que prestem serviços administrativos de forma contínua em determinado setor da instituição;
3. Ano: período de 365 (trezentos e sessenta e cinco dias) contados a partir da data do início da coleta de dados;
4. Ato refeito: entendido como aquele em que toda a execução precisou ser desconsiderada e reiniciada.
5. Ato corrigido: entendido como aquele que padecia de erro material, sem que fosse ferida a integridade do trabalho efetuado.
6. Produtividade: capacidade média de realização, de determinada tarefa por período, exposta numericamente, podendo ser diário, semanal, mensal, trimestral, semestral ou anual.

Além do glossário exposto acima, uma consideração especial se faz ao ato administrativo, por conta na natureza legal que possui. Para Medauar (2005) trata-se de um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, o qual produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações com observância da legalidade.

1.4 Estruturação da pesquisa

A dissertação está estruturada em 6 capítulos, o primeiro deles, a introdução, da qual este subtítulo é parte, fornece informações iniciais ao leitor e expõe seus objetivos gerais e específicos junto às devidas justificativas.

O segundo capítulo é a revisão de literatura, que por sua vez está dividida em cinco grandes temas. Estes temas foram selecionados a partir de uma ampla leitura na fase embrionária da dissertação.

Foram abordados o dilema em conceituar a terceirização, a imprecisão e a falta de dados que demonstrem os números do fenômeno no Brasil, qual a estratégia empresarial utilizada para defender e buscar subcontratar seus empregados, os aspectos históricos que envolvem todo o contexto, no Brasil e no Mundo, e uso da ferramenta na Administração Pública e no IFS.

O terceiro capítulo aborda o Instituto Federal de Sergipe, descrevendo suas características, orçamento e custos com contratos administrativos. Já o quarto diz respeito a todo o procedimento metodológico utilizado para alcance dos objetivos e o quinto está relacionado à execução da pesquisa em si. Neste capítulo é possível conhecer toda a base de dados da pesquisa e o fluxo processual das atividades.

Por último, o sexto, à guisa de conclusão, faz reflexões gerais sobre o tema, demonstra o atingimento dos objetivos específicos e demonstra a relevância dos resultados obtidos.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O debate problematizador acerca do instituto da terceirização, neste compilado, está envolto em uma revisão de literatura que se dedica a contextualizar teoricamente o problema e o seu relacionamento com o que tem sido investigado a respeito (GIL, 2002). Assim, aspectos como conceito, contexto histórico no Brasil e no mundo, terceirização culminando em precarização e diminuição de direitos, e influência política foram usados para embasar teoricamente as conclusões ao problema proposto.

2.1 PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE TERCEIRIZAÇÃO

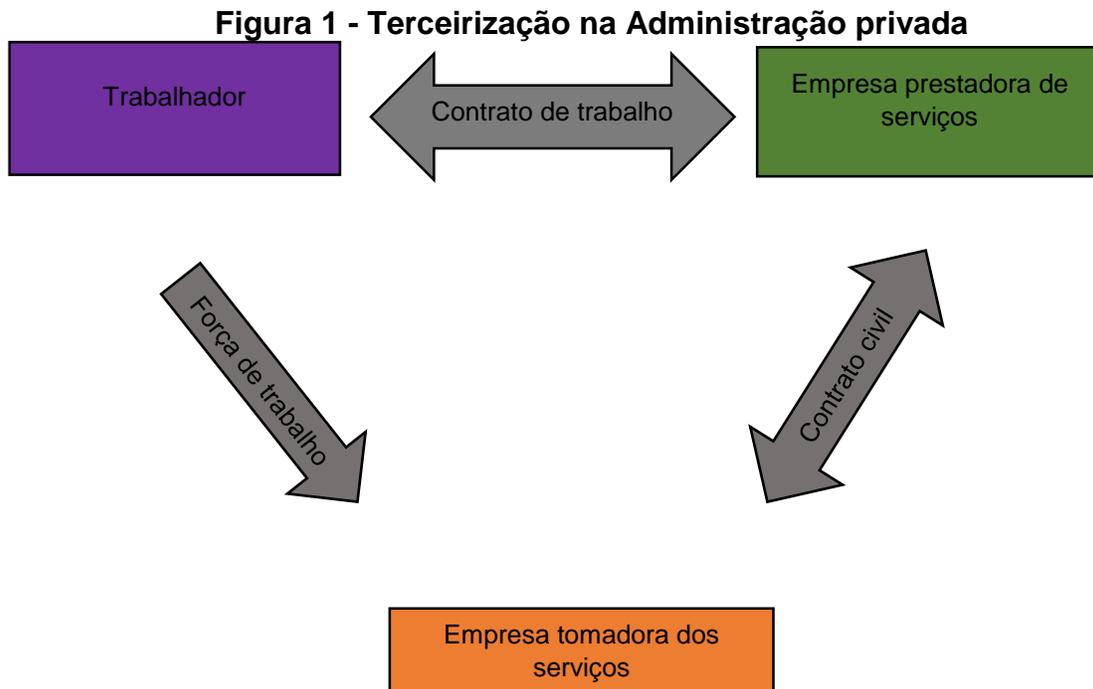
Conceitos são essenciais para que o entendimento sobre determinado assunto seja integral ou ao menos o mais avultado possível. Mas quem define os conceitos? Quem define como objetos ou ações serão chamadas e com isso influenciar a compreensão por parte de quem os ingere? Notadamente os conceitos levam uma carga de quem os cria e isso impacta o processo de conhecimento sobre determinado tema.

Quando o assunto é terceirização isso não é diferente, e a literatura demonstra uma infinidade de conceitos que, por mais que tenham exatamente o mesmo vocábulo, acabam na prática, por definirem a mesma coisa de formas diferentes e essa variedade de definições por sua vez está ligada a outros temas, que não necessariamente carregam o mesmo condão. Considerado desta forma, este produto será escrito a partir da ótica que não se tem um conceito pacífico de terceirização, como será demonstrado.

Essa ausência de pacificidade denota um amplo e conturbado debate no Brasil. O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (DIEESE) entende que o processo de terceirização sempre irá ocorrer entre duas empresas, por meio do qual “uma empresa deixa de executar uma ou mais atividades realizadas por trabalhadores diretamente contratados e as transfere para outra empresa” (DIEESE, 2003, p. 05).

Acrescenta ainda que, neste processo, a empresa onde os funcionários irão executar suas atividades é chamada de empresa-mãe ou contratante, ao passo que a empresa que recebeu a carga de trabalho transferida é considerada empresa terceira ou contratada (DIEESE, 2003).

Aparentemente, pelo conceito trazido pelo referido departamento, esse instituto estaria adstrito a dois elementos: transferência de atividades de uma empresa para outra e presença física dos funcionários terceirizados em local diverso daquele cujo contrato de trabalho está firmado, conforme se vê na figura 1, localizada abaixo.



Fonte: elaborada pelo autor, 2021.

Os executores dos serviços seriam pagos pela empresa contratada normalmente, tendo com ela um contrato de trabalho regido pelo Decreto-lei nº 5.452/1943, mais conhecido como a Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT, e esta empresa por sua vez formalizaria um contrato civil com a empresa tomadora de serviços. Portanto, dimensões jurídicas e econômicas da relação de trabalho estariam separadas, uma vez que juridicamente os trabalhadores estariam vinculados a empresa prestadora (via contrato de trabalho) e seus salários – em tese – seriam pagos por meio de recursos provenientes da empresa tomadora (via contrato civil). Tal relação está descrita na figura acima.

No campo do Direito do trabalho, “terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente”

(DELGADO, 2019, p. 540). Em virtude deste fenômeno, o trabalhador é inserido no processo produtivo do tomador de serviços sem que exista liame justralhista entre eles, o qual continua a ser firmado com uma entidade contratada. (DELGADO, 2019)

Historicamente, no Brasil, a relação de trabalho mais comum (a de assalariamento) não previa esse tipo de separação. Os direitos do trabalhador eram garantidos pela empresa em que ele realmente trabalhava. Em outras palavras, contratante e contratada eram a mesma empresa nessa relação, denominada bilateral. No entanto, numa relação terceirizada tais direitos são salvaguardados pela empresa em que o trabalhador realmente executa suas atividades, mas por uma intermediária, daí surge o conceito de relação trilateral (CAMPOS, 2018)².

Entendê-la não é tão simples como possa parecer até agora, uma vez que seus conceitos acabam levando à seguinte discussão: cuida-se de terceirização de trabalho, de trabalhadores, de atividades, de processos ou de outros aspectos? Esses conceitos podem variar bastante, segundo o âmbito de discussão considerado – jurídico, econômico, social, político e assim por diante (IPEA, 2018) e podem influenciar no entendimento. Fato é que a terceirização hoje é um fenômeno mundial generalizado por todas as atividades e tipos de trabalho, nas áreas urbanas e rurais, na indústria, no comércio, nos serviços e nos setores público e privado e se apresenta de diferentes modalidades e formas de regulação e legislação. (DRUCK et al., 2018, pag. 114)

Para dar respostas às questões aventadas, é preciso de antemão compreender como a ela se realiza, que acordo com o DIEESE (2003) ocorre, não excludentemente de suas maneiras:

1. Uma empresa deixa de produzir bens ou serviços utilizados em seu processo produtivo, transferindo este encargo a outra - ou outras - empresas provocando, desta forma, desativação - total ou parcial – de setores que funcionavam em seu interior.

² Essa citação fora extraída de um livro do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ligado ao antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje, Ministério da Economia. No artigo, todo o tempo verbal está no presente do indicativo, aparentemente porque o texto fora escrito antes do que viria a ser chamado de Reforma Trabalhista, mantê-la neste tempo, poderia comprometer o entendimento do leitor, o que fez com que a autoria deste estudo adaptasse a citação para o pretérito imperfeito do modo indicativo.

2. Uma empresa contrata uma ou mais empresas para executar dentro daquela (empresa-mãe) tarefas que antes lhe eram atribuídas e executadas por meio de funcionários contratados diretamente.

Um exemplo para a primeira forma é o ciclo de produção de automóveis das montadoras mundo afora. Os grandiosos galpões de empresas como Volkswagen e Toyota limitam-se tão-somente à montagem de veículos e não à produção das peças necessárias a esta montagem. Tal encargo é realizado por empresas independentes, localizadas muitas vezes em países distintos, legitimado por uma relação contratual que prevê direitos e obrigações.

Já para a segunda maneira, um exemplo clássico seria a transmissão das atividades de limpeza, vigilância e alimentação dos empregados dessas montadoras para uma outra, também legitimada por uma relação sinalagmática³.

Não só corroborando com as formas apresentadas pelo DIESSE, mas acrescento-lhes, Krein (2007) defende que a terceirização pode ser manifestada de forma bastante diversa a depender do segmento econômico, num rol não exaustivo, conforme desenvolvido abaixo:

1. Subcontratação de uma rede de fornecedores com produção independente;
2. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de apoio;
3. Alocação de trabalho temporário via agência de emprego;
4. Contratação de pessoa jurídica e/ou profissional autônomo nas áreas produtivas e essenciais da empresa;
5. O trabalho domiciliar (na maioria das vezes informal);
6. A organização de cooperativas de trabalho;
7. O deslocamento de parte da produção ou setores para ex-empregados, entre outros.

Como se pode ver, a manifestação deste instituto é múltipla. Krein (2007) considera o fenômeno tão complexo que pode se estabelecer a terceirização da

³ Para o dicionário Mini Aurélio – o Dicionário da Língua Portuguesa, 7ª edição, julho de 2009, sinalagma é um substantivo masculino que estabelece uma relação mútua de obrigações. Na área jurídica é propriedade dos contratos bilaterais que estabelecem obrigações recíprocas, entre ambas as partes.

terceirização: a terceirizada subcontrata parte do processo para outras empresas, o que o autor define como processo de quarteirização⁴(KREIN, 2007).

Em que pese o numeroso rol de possibilidades aventadas até aqui, e mesmo assim apenas exemplificativo, é importante salientar que existem formas de terceirização que podem “referir-se tanto a atividades-fim como a atividades-meio” (DIEESE, 2003, p. 05). Mas o que seriam, então, atividades-fim e atividades-meio?

Pois bem, primeiramente busca-se entender o que pode ser considerado atividade finalística de uma determinada empresa. Atividades-fim são conceituadas como aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, estas atividades tem o condão de compor a essência dessa dinâmica e contribuem inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico (DELGADO, 2019). “São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços” (DELGADO, 2019, p. 564).

Dessa forma, a atividade-fim de uma empresa é responsável por definir seu ramo de atuação perante o mercado, classificando-o em determinada área. Um posto de gasolina, por exemplo, teria como atividade-fim a venda de combustíveis ao consumidor final. Mas não é raro que, ao abastecer um veículo, um frentista ofereça ao consumidor serviços como troca de óleo do motor ou fluidos de freios. Esses serviços adicionais não alteram a atividade finalística da empresa. O posto continuaria sendo um posto sem eles, ao passo que não mais poderia ser assim considerado se passasse a vender apenas óleo para motor ou limpador de para-brisas, por exemplo.

De forma oposta, atividade-meio seria aquela tarefa laboral não ajustada ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços, tampouco compõe a essência dessa dinâmica, não contribuindo para a definição do seu posicionamento perante o mercado. Trata-se de atividade periférica à essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços (DELGADO, 2019).

⁴ Tal contratação é considerada pelo autor como quarteirização, que nas palavras de Sanches (2006, p. 24) “[...] refere-se ora à empresa intermediadora, aquela que se coloca entre a “empresa-mãe” e a empresa terceirizada, ou seja, aquela que gerencia os contratos com as prestadoras de serviços; ora trata de um desdobramento da terceirização, representada pelo momento em que a prestadora de serviços contratada pela “empresa-mãe” repassa para outra empresa, “cooperativa de trabalho” (trabalhadores “autônomos”) ou prestador de serviços individual (Pessoa Jurídica- PJ), as atividades a serem realizadas

O antigo texto⁵ da lei nº 5.645/70 exemplificava essas atividades como transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas (BRASIL, 1970). “Consistem, dessa maneira, nas atividades meramente instrumentais, acessórias, circunstanciais ou periféricas à estrutura, à dinâmica e aos objetivos da entidade tomadora de serviços” (GODINHO, 2019, p. 564).

A título de exemplo, podemos citar o caso de uma fábrica de sapatos que decide fornecer refeições para seus empregados como uma forma de atuar na satisfação e conforto deles. Sua proposta – e essência – é fabricar sapatos, possuindo, portanto, esse processo produtivo. No entanto, não tem know how⁶ na fabricação de refeições, e decide repassar o serviço a uma empresa especializada no assunto, que vai conduzir todo o processo produtivo com os seus próprios empregados e meios de produção.

Costa (1994) já relatava que o tema figurava em evidência, naquela época, década de 1990, no meio empresarial, acadêmico, jurídico e sindical e se fixaria como uma eficiente prática de flexibilidade organizacional na busca da especialização e racionalização de recursos.

Nota-se, aparentemente, por meio dos dois exemplos vinculados, que o objetivo precípua em terceirizar não foi o de canalizar esforços para as tarefas atinentes ao núcleo da dinâmica empresarial, que eram os de combustível e sapatos, respectivamente. Então, qual o sentido em terceirizar atividades ligadas e não ligadas ao núcleo de negócio como afirmado acima – pelo DIEESE?

Traz-se à baila mais alguns conceitos cujos espíritos comungam com os exemplos aqui entremeados. Fonseca (2018) seleciona como principal vantagem o fato de a terceirização permitir que a tomadora de serviços tenha dedicação apenas à atividade para a qual foi constituída, resultando em sua aprimoração. Por esta característica, este fenômeno teria a natureza jurídica de contrato de prestação de serviços, firmado entre duas empresas que acordam o fornecimento de dado produto, e não um contrato de

⁵ O parágrafo único do art. 3º da referida lei fora revogado pela lei nº 9.527 de 1997, governo Fernando Henrique Cardoso.

⁶ O Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa conceitua know-how como técnica e prática eficientes num processo de produção. Disponível em < <https://michaelis.uol.com.br/palavra/PqvN7/know-how/>>. Acesso em 28 de jun. de 2021, às 20:06.

fornecimento de mão de obra, tratando-se assim de contrato de prestação de serviços, e não de trabalhadores (FONSECA, 2018).

Na mesma linha de pensamento, no fim da década de 1990, Krein (1997, p. 494, grifos nossos) assevera que terceirização seria “a transferência, para terceiros especializados, que têm a incumbência da realização de atividades **acessórias** ou de apoio, liberando a empresa tomadora para maior **aperfeiçoamento** e concentração em sua atividade-fim”.

Em contraponto à afirmação citada acima pelo DIEESE – de que é possível terceirização vinculada também às atividades-fim – diversos autores afirmam que há um desvirtuamento em associar terceirização com atividades precípuas de determinada empresa. E que, em que pese haver previsão legal, este instituto não fora desenvolvido para isso. Tal ação, na verdade, levaria ao enfraquecimento de direitos, das entidades sindicais e do poder de barganha dos funcionários junto à empresa beneficiária dos serviços.

Importa descartar também que ela não teria toda essa dimensão se não fosse o seu poderoso instrumento de recomposição de taxas de lucro – por meio da redução de custos “e de transferir para outras empresas (as contratadas) o ‘problema trabalhista’, a necessidade de administração da força de trabalho e de negociação com ela e seus sindicatos” (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012, p. 338).

É partindo desse pensamento que Fonseca (2018) defende que terceirizar atividade-fim constitui fraude gerada por um desvirtuamento da aceção inicial que era restrita aos serviços especializados, e passou-se, “numa interpretação equivocada, a partir de paradigmas puramente econômicos, à extensão a todas as atividades, inclusive finalísticas, e, nesse caso, convertendo-se em mera locação ou intermediação de mão de obra”. (FONSECA, 2018, p. 96)

Essa fraude não tem o fim em si mesma, ela responde a uma lógica mercadológica por meio da qual nos últimos vinte anos da história do Brasil, a terceirização se tornou o mais importante recurso estratégico das empresas para gestão e redução dos custos com a força de trabalho. (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012)

Passos e Nogueira (2018, p. 486) não pensam diferente. Defendem que se trata de claro processo de desmonte dos direitos dos trabalhadores, os quais, desde então,

“vêm sofrendo uma progressiva flexibilização do trabalho, um crescimento da informalização (sem registro em carteira) e da terceirização, acarretando na perda de boa parte das conquistas dos direitos trabalhistas”.

Por fim, Marcelino e Cavalcante (2012, p. 338) identificando toda a pluralidade de conceitos existentes e a carga política e econômica existente em cada um deles, optam por uma definição mais abrangente por meio da qual considera-se terceirização como “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas.”

Defendem ainda os autores, que não há como estudar o tema perante à realidade brasileira sem mencionar aspectos como exploração do trabalho e precarização das condições de vida das classes trabalhadoras uma vez que seu âmago - do tema - se resume a uma relação na qual o trabalho é realizado por uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra. (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012)

E é por meio desta linha de raciocínio e diante da amplitude de conceitos apresentados, reconhecendo a importância política do termo, que este ensaio estabelece sua base de argumentação entendendo como terceirização toda e qualquer interposição na relação de trabalho cujo objetivo primordial seja a maximização de lucro, gerando enfraquecimento das relações trabalhistas e cuja engrenagem mestra corresponde a uma lógica mercadológica.

2.2 OS ASPECTOS HISTÓRICOS DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL e NO MUNDO

O criador do termo terceirização foi Aldo Sani, engenheiro e diretor superintendente da Riocell, uma empresa que processava celulose no Rio Grande do Sul, no início da década de 1970. Na literatura de outros países terceirização é sempre considerada no sinônimo de subcontratação: em francês, soustraitance, em italiano, sobcontrattazione, em espanhol subcontratación, no inglês, outsourcing, em Portugal, subcontratação (LEIRIA; SARATT, 1995). Mas, em pese a exclusividade do nome, “terceirização é um fenômeno que não é restrito a realidade brasileira, pois já vinha

ocorrendo em outros países desde os anos 1970, com a reestruturação produtiva e as transformações no mundo de trabalho” (PASSOS; NOGUEIRA, 2018, p. 485).

Nasce a partir de uma primeira onda hegemônica do neoliberalismo, originada a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social europeu na década de 1970 e seria uma poderosa arma na luta pela desconstituição dos direitos individuais e sociais trabalhistas firmados pelo Constitucionalismo Humanista e Social elaborado na Europa (DELGADO, 2019).

Embora não com esse nome, Fonseca (2018) esclarece que ela teve origem na Administração, fruto do regime de acumulação de capital pós-fordista com o objetivo de melhorar a produtividade das empresas ao propor “o repasse para terceiros de suas atividades periféricas e o foco nas atividades inerentes ao seu objeto social, com vistas à racionalização das operações” (FONSECA, 2018, p. 95). Após a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945) surgia a necessidade de aumento da produtividade na indústria bélica, com o objetivo de manter a oferta de armamento para os países em conflito. Como as grandes fábricas não conseguiam suprir toda a demanda, a saída encontrada foi a remodelar a forma de produção, transferindo e delegando atividades não essenciais para outras empresas (FELÍCIO, 2014).

DRUCK et al (2018) afirmam que o surgimento está no trabalho rural, por meio do trabalho sazonal, existente até hoje e que data dos primórdios da industrialização nas áreas urbanas, ainda que de forma secundária. Mas há quem discorde e ventile informações de terceirização ainda no século XIX.

Algo que poderia ser considerado como a primeira terceirização no Brasil vem do século XIX, pelas idas de 1852. À época, já se pensava na substituição do trabalho escravo e alternativas precisavam ser desenvolvidas. Assim, fazendeiros associaram-se ao governo de São Paulo, formando a empresa Vergueiro & Cia, que viria a ser uma agenciadora de mão de obra estrangeira para produção de café, período marcado por grande exploração do trabalho (KOWARICK, 1994)

No mundo, essa estratégia é bem mais antiga ainda, Castel (1998) afirma que ela esteve presente na transição para o trabalho assalariado e o modo capitalista de produção. Acrescenta ainda que no século XVI, Inglaterra e França usavam a

subcontratação por meio dos mercadores-empregadores como forma de controle e subordinação dos artesãos independentes.

No Brasil, década de 1990, uma onda de flexibilização tomou conta de um mercado já bastante heterogêneo e precário, o que acentuou ainda mais as suas características perversas. Essa flexibilização se corporificou na medida em que reduziu ou suprimiu direitos consignados nas normas coletivas e na legislação trabalhista e na promulgação de leis que permitiam à adaptação de direitos às flutuações do negócio das empresas (PELATIERI et al, 2018b).

A terceirização no Brasil acabou disseminada na década de 1990 pelo governo Fernando Collor que reduziu as alíquotas de exportação e protagonizou programas de privatização e desregulamentação da economia, o que acabou pressionando as empresas a mudarem a sua prática de gestão, objetivando redução de custo e aumento de produtividade (LIMA NETO, 2008). E desde então vem ocorrendo sistematicamente até atingir seu auge em 2017 no momento do pós-golpe parlamentar que deteriorou direitos trabalhistas como se verá adiante por meio do pacote legislativo a qual foi dado o nome de reforma trabalhista. (PASSOS; NOGUEIRA, 2018)

Tal alteração legal deu início a um processo de contratação de mão de obra por meio do qual terceiros laborariam “nas atividades essenciais da empresa tomadora de serviços, desvirtuando o instituto mencionado. Repassa-se apenas a contratação do trabalhador. Terceirizar atividade-fim não é terceirizar. É intermediar mão de obra” (FONSECA, 2018, p. 96).

Tudo isso é fruto de uma forte heterogeneidade que é característica do mercado brasileiro, em que pese haver uma base única legal (CLT) desde a década de 1930, essa própria base legal sempre deixou ampla margem para que as condições de contratação de mão de obra se adaptassem às conveniências empresariais (PELATIERI, 2018b)

Maeda (2016, p. 127) ensina que a terceirização se estruturou no Brasil ante à esfera privada quando, no período da ditadura miliar editou-se o Decreto-lei nº 1.034/1969 o qual possibilitava a contratação de empresa interposta nos bancos e cooperativas de crédito. À época, o que estava em jogo era a discussão em torno das seis horas diárias de trabalho concedidas aos bancários. Ter porteiros diretamente

contratados sairia bem mais caro do que contratar vigias terceirizados que poderiam trabalhar até 10 horas diárias, conforme art. 62 da CLT, vigente neste contexto histórico.

A terceirização pode ser considerada um fenômeno velho e novo ao mesmo tempo (DRUCK, 2018). Velho uma vez que retoma séculos passados e novo pois ainda está no centro do debate. Tanto assim o é que, em 2017, o Brasil teve um pacote legislativo que altera normas de Direito do Trabalho que foi amplamente apelidado de Reforma Trabalhista “tudo sob o argumento de que se pretendia modernizar, gerar empregos e reduzir a insegurança jurídica” (FONSECA, 2018, p. 1), o qual dentre tantos temas tinha a ampliação da terceirização como centro do debate.

Por fim, a ideia é que a história se repete: iniciou-se pelo argumento da necessária especialização e transferência para terceiros das atividades periféricas e atualmente está novamente no debate em relação à ampliação cujo principalmente argumento é a famigerada modernização, “trazendo consigo as marcas da vulnerabilidade, da insegurança, da pobreza, da regulamentação do trabalho em patamares inferiores de direitos e, sobretudo, da negação política” (COSTA, 2017, p. 127).

2.2.1 O quanto se terceiriza no Brasil?

Há uma grande debate envolvendo essa resposta devido ao fato de que a terceirização pode ocorrer por meio de trabalho assalariado ou não, em que no primeiro caso, o trabalhador continua a ser um assalariado, com todos os atributos desse tipo de relação laboral, ao passo em que no segundo caso, o trabalhador se encontra por conta própria ou em situações similares, trabalhando mediante uma variedade de mecanismos, como é o caso do prestador de serviços, trabalhador cooperativado, empresário individual e assim por diante (BARROS, 2006), quantificá-la tornou uma tarefa extremamente complexa. Qual instrumento deve ser utilizado para que seja possível a obtenção da dimensão exata da terceirização no Brasil?

A resposta a essa pergunta é ainda mais complexa. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE que seria a instituição pública mais provável a deter esses dados afirma que este “é um ponto difícil de ser medido. Há diversos níveis de terceirização e subcontratação, que vão de pessoas até empresas” (IBGE, 2021). E,

diante da consciência da inexatidão de dados, aventa uma possível forma de conseguir reduzir a números, que seria por meio da guia de previdência social, porém, como esta ferramenta apenas é usada no âmbito administrativo do Ministério da Previdência Social, acaba tornando-se inócua.

Outros autores ao tentarem obter tal informação já se depararam com essa imprecisão. Alguns julgam que o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), por ser uma fonte de dados primário, permitiria identificar com clareza os trabalhadores terceirizados e não terceirizados, no entanto, o governo federal não disponibiliza o acesso de nenhuma instituição de pesquisa a essa base de dados (PELATIERI et al, 2018a).

Na mesma linha, Rebelo et al (2018) consigna que, em que pese a literatura científica ser vasta quando se fala sobre o mercado, a prática tem mostrado que não se tem dados públicos disponíveis que permitam a realização de uma avaliação detalhada da situação da terceirização no Brasil. Como possível causa registra a ausência de legislação que enquadre adequadamente o termo e também ao fato de não se ter definido exatamente um conceito do que seria atividade-fim ou meio⁷, não havendo, portanto, “informações precisas para identificar se um determinado trabalhador atua em empresa que terceiriza mão de obra, muito menos se essa atividade é ‘meio’ ou ‘fim’ na empresa em que ele exerce atividade”. (REBELO et al, 2018, p. 50)

Não conseguir identificar se a atividade observada é para uma empresa ligada à área fim ou não traz ainda mais dificuldades à coleta de dados. Imagine-se uma empresa de vigilância, que é amplamente exemplificada como atividade de apoio, mas que também precisa ter sua sede física protegida das adversidades e para isso destaca alguns de seus funcionários para protegerem-na. Nesse exemplo, não há atuação desses trabalhadores em outras instituições tampouco estão vinculados a qualquer outra relação jurídica que não aquela com a empresa contratante. O que há é a atuação de funcionários contratados prestando serviços de segurança que são justamente aqueles considerados como ligados à área fim da empresa, logo, como diferenciá-los em um banco de dados?

Perante este cenário restrito, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) tem sido a fonte mais frequentemente utilizada na obtenção dos dados sobre terceirização no Brasil, mesmo sem possuir

⁷ Os conceitos de atividade-fim e meio estão presentes no capítulo 2.1.

informações sobre as relações entre o trabalhador e a empresa ou o estabelecimento contratante, nem identificar o local onde o trabalhador efetivamente executa a atividade laboral (PELATIERI et al, 2018a).

Tais problemas acabam por deixar os números um tanto quanto imprecisos e a depender de quem está pesquisando ou qual a metodologia está sendo utilizada, os resultados finais podem ser consideravelmente diferentes.

Vários estudos buscam chegar a um número para a quantidade de terceirização no Brasil, como os números podem variar a depender da metodologia aplicada, esta dissertação se valerá dos dados constantes no artigo intitulado: Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes.

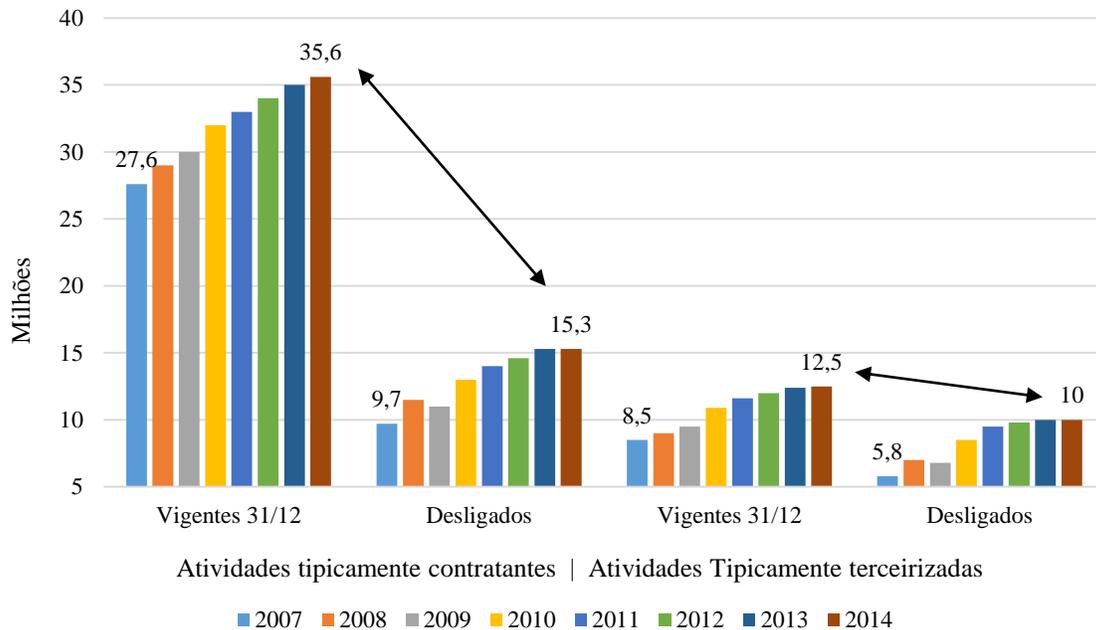
Este artigo integra o livro *Terceirização do Trabalho no Brasil*, organizado por André Gambier Campos e publicado pela editora vinculada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que é uma fundação pública vinculada ao antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje Ministério da Economia e fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de diversas políticas públicas, além de programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos” (IPEA, 2018).

Os pesquisadores basearam-se em dados da RAIS e da CNAE (Classificação Nacional de Atividades econômicas), identificando as atividades econômicas cujas características permitiram defini-las como atividades-meio, que são geralmente relacionadas à terceirização. São exemplos os serviços de apoio, manutenção e reparação; as atividades relacionadas à recuperação, de cobrança e as auxiliares; os representantes comerciais; os profissionais ligados à construção civil, à fabricação de calçados, ao fornecimento de alimentação coletiva, entre outros.

O resultado baseou-se em dados extraídos dos anos 2007 a 2014, expondo a evolução do total de vínculos formais de emprego nas atividades tipicamente terceirizadas e nas tipicamente contratantes, de acordo com a situação do vínculo, ativo ou inativo ao final do ano em análise (PELATIERI et al, 2018a).

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos vínculos formais de emprego nas atividades que foram consideradas como tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes de 2007 a 2014, em milhões de vínculos.

Gráfico 1 - Evolução dos vínculos formais de emprego no Brasil nas atividades tipicamente terceirizadas e nas tipicamente contratantes (2007-2014) em milhões de vínculos



Fonte: Pelatieri, et al, 2018a, com adaptações do autor.

Diante das várias análises possíveis, uma informação importante deve ser considerada: a pesquisa demonstra que, em 2014 o Brasil possuía cerca de 51 milhões de empregos formais, somando-se 35,6 e 12,5 inerentes às atividades tipicamente contratantes e às tipicamente terceirizadas. Desses quase 51 milhões de empregos, aproximadamente 25% foram categorizados como terceirizados.

Não se pode deixar de observar também que, tendo em vista a tendência demonstrada de crescimento em relação ao número de vínculos terceirizados absolutos entre 2007 e 2014, hoje, esse número pode ser consideravelmente maior. Entre 2007 e 2014, houve uma alta de 47% no número de empregados terceirizados e só cerca de 29% em relação às atividades tipicamente contratantes, o que demonstra que, proporcionalmente, desde 2007 os vínculos terceirizados já vinham crescendo.

2.3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não é incomum que grande parte da literatura defenda o uso da terceirização como uma simples ferramenta de gestão que permitiria a uma empresa canalizar suas energias para o seu negócio principal e com isso, especializar-se objetivando diferencial ante ao mercado. Esta estratégia faz parte de um “projeto econômico, político, social e ideológico que se intitula neoliberalismo sustentado em um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT; LAVAL, 2016), mas como esse instituto conseguiu transpor as barreiras do serviço público?

O fenômeno da terceirização no serviço público tem suma importância na compreensão das “transformações que o aparelho de Estado brasileiro vem passando desde meados dos anos 1990, notadamente no que diz respeito à condição atual e ao futuro do funcionalismo público” (DRUCK et al, 2018).

Não é incomum a defesa de que a Administração pública deve se espelhar na administração privada, utilizadas pela administração privada com o falso ideário de que tais ações são sempre exitosas, e com a terceirização não foi diferente.

Marcelino e Cavalcante (2012) contam que, sobretudo nos anos 1990, várias publicações da área de Administração foram lançadas, as quais consistiam em manuais de como implementar mecanismos de gestão ou técnicas modernas de administração nas quais a terceirização era uma delas.

Tal fato é comprovado quando se compulsava o artigo Terceirização: um desafio para o movimento sindical, escrito em 1994, como pode ser lido adiante.

No mundo dos negócios, não é novidade que a terceirização seja praticada. Ela está associada a conceitos como qualidade, competitividade e produtividade, permitindo à empresa concentrar-se no seu produto estratégico, na atividade que se destaca pela competitividade e maior produtividade, num contexto em que atividades secundárias e auxiliares sejam realizadas por empresas que se especializaram de maneira mais racional e com menor custo (FARIA, 1994)

Verifica-se, portanto, que até então a terceirização era algo praticamente inevitável no mundo dos negócios, caso determinada empresa quisesse se modernizar, até porque qual a organização que não quer ter mais qualidade, competitividade e ainda aumentar a sua produtividade? Mas, Marcelino e Cavalcante (2012, p. 333) ressalva que “esse tom

fortemente pragmático em direção aos benefícios para as empresas na verdade tinha como pano de fundo uma vaga ideia das noções de modernidade e globalização.

Durante a década de 1990 conceitos como como qualidade, produtividade, racionalização de custos, direitos do consumidor até então pouco evidenciados, passavam a ser extremamente necessários à sobrevivência e modernidade das indústrias nacionais, que eram, em grande parte ultrapassadas tecnologicamente (COSTA, 1994).

Explica que, nesta perspectiva, a terceirização ganhava importância num momento em que as empresas precisavam racionalizar recursos, redefinir suas operações, funcionar com estruturas mais enxutas e flexíveis. Surgia, então, a terceirização, como um dos instrumentos de auxílio à necessária reestruturação organizacional, ao incremento da produtividade e competitividade e à busca da identidade e comprometimento com a vocação precípua da empresa (COSTA, 1994).

Endossa Sousa, Sobral e Macambira (2018) que as transformações no mercado de trabalho como consequência da dinâmica do processo de expansão do capital e as adaptações impostas à divisão social do trabalho, sob o domínio da mundialização produtiva e financeira, encontraram na terceirização um campo promissor para fazer frente às exigências da concorrência e da produtividade.

Por mais que reduzir a estrutura produtiva se mostrasse necessária ante o contexto empresarial da época (década de 1990), significaria o desmonte de estruturas inteiras, cujos custos de manutenção eram altos e o retorno dos investimentos considerado não era compensatório. Portanto, defendeu Costa (1994) que montar e manter estruturas próprias para atender atividades não diretamente relacionadas com o objetivo principal e arcar com todos os custos patrimoniais e administrativos a elas inerentes, mostravam-se decisões técnicas e economicamente inviáveis. Eram atividades possíveis de serem transferidas para terceiros (COSTA, 1994).

Não levada a cabo as peculiaridades da Administração pública, fato é que mesmo na Administração privada as críticas são numerosas e defendem que há bastante inconsistência nessa lógica defendida como modernização necessária. Fonseca (2018, p. 106) defende não ser racional “supor que uma empresa possa investir em equipamentos, maquinário, instalações, publicidade e delegar para outrem o total

controle do seu processo produtivo, concedendo-lhe autonomia para dirigir a prestação pessoal de serviços”.

Por essa lógica, seria impensável admitir que empresas pudessem funcionar sem possuir um empregado sequer; um hospital sem contratar médicos, escolas sem contratar professores e restaurantes sem contratar garçons (FONSECA, 2018).

Benefícios como qualidade, economia de escala e redução de custos apenas seriam alcançados com uma empresa que interaja de forma solidária com seus fornecedores em investimentos compartilhados, seja em transferência de know-how, programas de treinamento, conhecimentos gerenciais, controle de qualidade, aprimoramento tecnológico (COSTA, M. 1994). Da forma como se porta, apenas sendo utilizada para a redução de custos, por meio da flexibilização do trabalho, transferindo a outrem os riscos e as responsabilidades trabalhistas, resultará na intensificação da precarização da força de trabalho tanto masculina, quanto a feminina (PASSOS; NOGUEIRA, 2018).

Partindo do pressuposto de que o objetivo da administração privada em utilizar-se da terceirização seria, na verdade a redução de custos com direitos trabalhistas e o enfraquecimento do poder de barganha por parte de entidades sindicais e, sobretudo, o aumento de lucro pois assim não fosse, qual o sentido de uma empresa contratar outra para intermediar a relação com um funcionário para o desenvolvimento de atividades essenciais da tomadora de serviços? “Não é outra coisa senão sonegação de direitos e precarização do trabalho” (FONSECA, 2018, p. 97), qual o interesse, então na utilização deste mecanismo na Administração Pública?

Passos e Nogueira (2018) nos esclarece que, embora a administração no setor público não ter como primeiro objetivo o aumento dos lucros, já que isto não é uma de suas metas, devido a influência de uma lógica privatista, gerada pelo contexto neoliberal, as instituições públicas tenderiam a adotar, cada vez mais, características da administração privada, entre elas a terceirização. Tal ação minaria por dentro a empresa pública e fomentaria a precarização do trabalho (PASSOS; NOGUEIRA, 2018).

A inserção da prática de terceirização no serviço público foi obra do governo militar, por meio do Decreto-Lei nº 200/1967, o qual estabelecia uma reforma administrativa do aparelho do Estado. Ganhou grande repercussão pois sua maior defesa era o envido de

esforços para o impedimento desmensurado da máquina administrativa. Havia nesse normativo a descentralização da administração pública por meio de contratação ou concessão de execução indireta de serviços pelo setor privado (DRUCK et al, 2018).

Seu principal argumento se firmava no fato de que a crise econômica do momento só seria superada por meio de uma reconstrução gradual ou reforma do Estado, limitando-o, transferindo alguns de suas atividades para a iniciativa privada ou para o chamado setor público não estatal, onde estavam incluídas as organizações sem fins lucrativos (DIEESE, 2003).

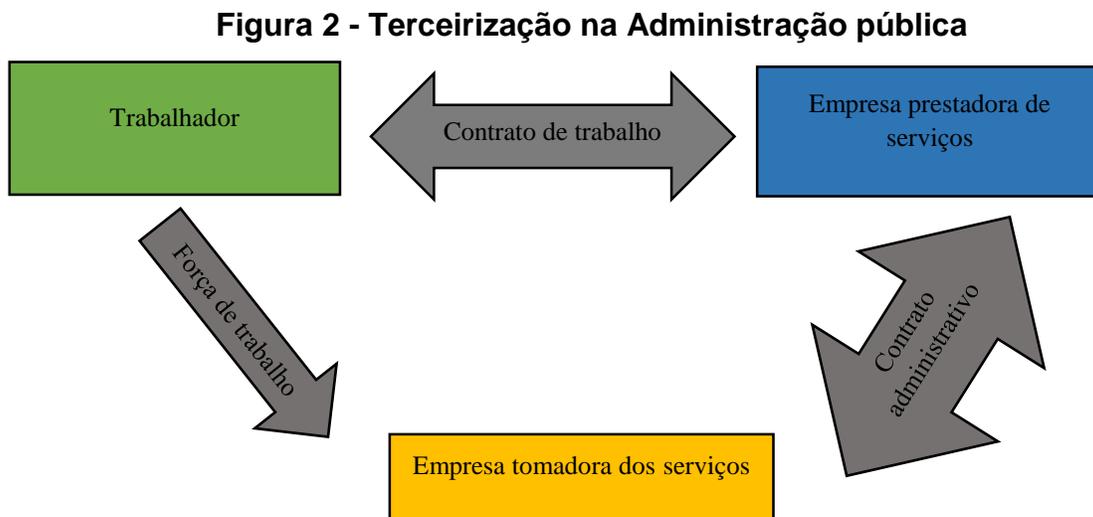
Campos (2018) acrescenta que, o Decreto-lei citado acima, logo mais em 1970, recebeu um complemento: a lei nº 5.645/1970. Esta lei definia quais serviços poderiam ser terceirizados, a exemplo de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras semelhantes, eram os chamados serviços instrumentais. É importante lembrar que, à época ainda não se havia exigência constitucional em favor do concurso público, o que só veio a acontecer em 1988, o que acabou estimulando o uso crescente da terceirização (AMORIM, 2009).

Apesar do largo uso, só em 1995 a terceirização assumiria um lugar central no Brasil, quando do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual fora viabilizada uma nova Reforma do Estado, a qual elegeu com o que a máquina pública deveria atuar. Essa atuação se restringiria às áreas principais, de forma exclusiva ou não, a exemplo do núcleo estratégico, hospitais, escolas, museus, entre outros. As atividades consideradas acessórias, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, deveriam ser terceirizadas, mediante processo de licitação pública (DRUCK et al, 2018).

Entra em cena o Decreto nº 2.271/1997, relacionando as atividades na administração pública que poderiam ser terceirizadas, a exemplo dos cargos da área de limpeza, segurança, vigilância, copeiragem, manutenção e a impedindo também quando houvesse cargos relacionados às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários do órgão, a não ser que estivesse previsto legalmente ou quando se tratasse de cargo extinto, total ou parcialmente no âmbito do quadro geral de pessoal (BRASIL, 1997)

Após essa regulamentação, Sousa, Sobral e Macambira (2018) contam que a terceirização assume uma série de setores da estrutura produtiva, como energia, petróleo, portos, indústria naval, bancos, comunicação. Expandiu-se também nas três esferas do governo, baseando-se na crença não confirmada de que a área privada é mais eficiente do que a pública, possibilitando uma maior liberdade aos gestores na condução da força de trabalho, de acordo com suas finalidades políticas e administrativas (KREIN; TEXEIRA, 2016)

É importante deixar claro que há diferença nos contratos de terceirização junto à administração pública em relação aos da administração privada, que é o fato de a relação jurídica entre contratante e contratada ser regida por meio de um contrato administrativo e não civil. Este contrato administrativo, regido pela lei nº 14.133/21 prevê cláusulas chamadas pela doutrina de exorbitantes, cuja natureza é dar maior segurança à administração pública numa relação que não é equilibrada, própria do direito civil. Assim, os contratos públicos de terceirização estão esquematizados conforme se vê na figura nº 3.



Fonte: elaborada pelo autor, 2021.

Em que pese a proibição de se fazer uso da terceirização para as funções finalísticas da Administração Pública, na prática duas outras leis incentivaram essa ação: a Lei nº 9.637/1998, que estabelece a subcontratação pelo Poder Executivo de OSs (pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio

ambiente, cultura e saúde); e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000 – cujo objetivo principal de controle das contas públicas é reduzir as despesas com o funcionalismo público –, que inibiu a realização de concursos públicos e incentivou a terceirização, pois as despesas com a subcontratação de empresas, contratação temporária, emergencial e de comissionados não são computadas como “pessoal” (DRUCK et al, 2018).

Para DRUCK et al (2018) práticas desse tipo seriam um processo de privatização dos serviços públicos, a forma mais eficiente de tornar hegemônica a concepção de um Estado gerencial, “substituindo-se gradativa e rapidamente o servidor público concursado por relações de trabalho contratuais ou informais regidas por legislação do setor privado” (DRUCK et al, 2018, p. 133).

É que ocorre, por exemplo com o cargo de secretário executivo pertencente ao plano de cargos e salários dos técnicos-administrativos em educação, instituído pela lei nº 11.091/2005, para o qual a abertura de concurso público não pode ser realizada por força do decreto nº 9.262/2018⁸. Por mais que determinada instituição possua necessidade de convocar um profissional dessa área e tenha lastro orçamentário para isso não o fará devido a vedação legal, o que, em virtude da necessidade favorecerá a terceirização de um profissional cujas atribuições tenham algum assemelhamento.

Destaque-se que a lei nº 13.429/2017 não trouxe nenhum dispositivo que autorize a terceirização das atividades finalísticas no Estado ou que sequer mencione o termo administração pública.

Embora as pesquisas que estudam casos de terceirização na administração pública sejam recentes e escassas (DRUCK et al, 2018), várias indicam que a terceirização no setor público segue a mesma trajetória do setor privado: a precarização da força do trabalho (PASSOS; NOGUEIRA, 2018).

Por fim, arremata Augusto Júnior (2009) afirmando que os efeitos da terceirização na administração pública são perversos sobre as condições de trabalho e remuneração dos trabalhadores, uma vez que ganham salários menores, não possuem os mesmos benefícios e nem condições de segurança no trabalho. A afirmação do autor é

⁸ O decreto nº 9.262/2018 extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica.

exemplificada pelo inciso VII do art. 5º da Instrução Normativa nº 05/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão por meio da qual considera-se ato de ingerência conceder direitos típicos de servidores tais como recesso e ponto facultativo.

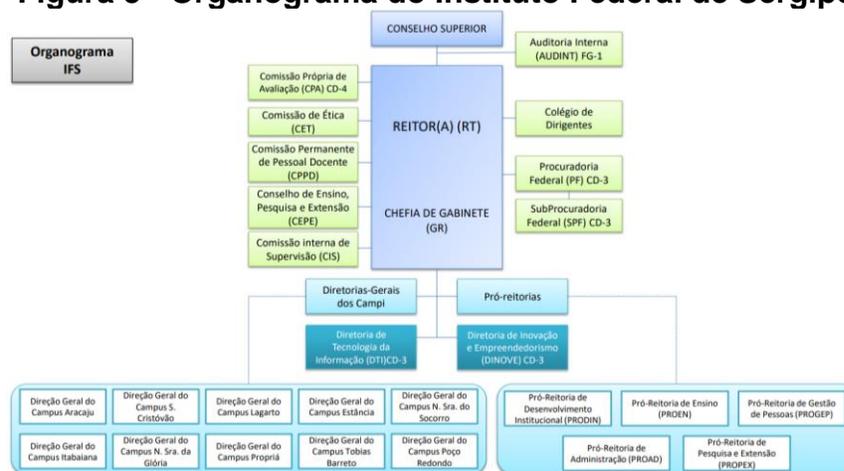
3 O INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe – IFS, Autarquia vinculada diretamente à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC, do Ministério da Educação integra a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Atua na área de educação técnica, tecnológica, no ensino médio e superior.

Possui autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-pedagógica e disciplinar (BRASIL, 2008). Além da Reitoria, que está dividida em dois anexos e uma sede, o IFS possui dez campi, distribuídos por todo o estado de Sergipe, conforme organograma aposto à figura 3. Tem por visão ser um dos cinco melhores Institutos Federais do país contribuindo para o desenvolvimento científico, tecnológico, socioeconômico e cultural e por missão promover a educação profissional, científica, técnica e tecnológica de qualidade através da articulação entre ensino, extensão, pesquisa aplicada e inovação para formação integral dos cidadãos e aos seus 9.086 alunos matriculados (IFS, 2019).

Figura 3 - Organograma do Instituto Federal de Sergipe



Fonte: IFS, 2019

3.1 ORÇAMENTO ANUAL

De acordo com dados da Lei Orçamentária anual dos anos de 2018 a 2020 o Instituto Federal de Sergipe recebeu para o grupo de despesa denominado custeio, os valores conforme tabela nº 1 (BRASIL, 2020). Como pode ser visto também na tabela nº 1, o valor orçado para a Reitoria, uma das onze unidades do IFS corresponde a praticamente 36%, porcentagem que se manteve nos três anos observados.

Tabela 1 - Dotação orçamentária do Instituto Federal de Sergipe e da Reitoria para o grupo de despesa denominado custeio de 2018 a 2020

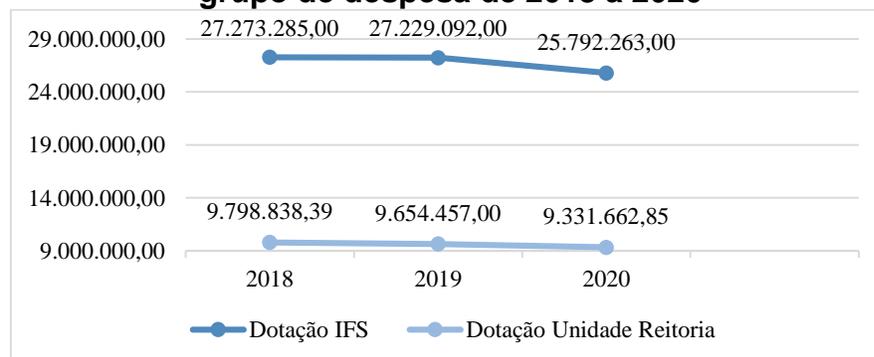
Ano	Dotação atualizada para o IFS (R\$)	Planejado para a unidade Reitoria (R\$)	Quinhão da unidade Reitoria em relação ao orçamento total do IFS (%)
2018	27.273.285,00	9.798.838,39	35,93
2019	27.229.092,00	9.654.457,00	35,46
2020	25.792.263,00	9.331.662,85	36,18

Fonte: elaborado pelo autor, 2020.

Apesar de o orçamento planejado para a unidade Reitoria ter se mantido estável (percentualmente), o que se percebe é uma queda no valor total recebido pelo IFS, como pode ser visto no gráfico nº 2. O valor referente ao ano de 2020 foi praticamente R\$ 1.500.000,00 menor que 2019 (BRASIL, 2020) e a diferença se manteve em 2019 em relação ao de 2018 (BRASIL, 2019).

Monetariamente, percebe-se também que a o orçamento da Reitoria acompanhou o movimento de queda para o grupo de despesa custeio, como também pode ser verificado no gráfico nº 2.

Gráfico 2 - Dotação orçamentária do Instituto Federal de Sergipe e da Reitoria por grupo de despesa de 2018 a 2020



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

3.2 CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO

A partir de dados obtidos pelo portal da transparência em 2021 pode-se identificar os valores executados com despesas relacionadas à área de contratos de mão de obra em regime de dedicação exclusiva (BRASIL, 2021). A tabela nº2 relaciona os valores gastos com despesas relacionadas à área de estudo com o grupo de despesa, atribuindo-lhe um percentual. Tais dados mostraram que só para um dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra a unidade Reitoria executou 7,79% do seu orçamento em 2018, 9,35% em 2019 e 12,69% em 2020.

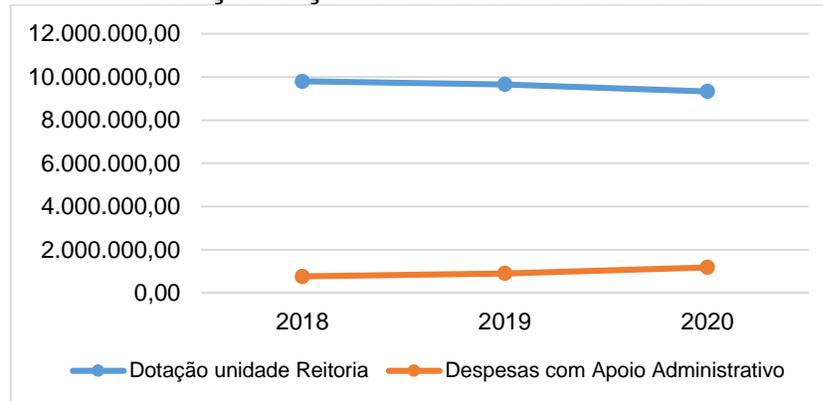
Tabela 2 - Despesas administrativas da unidade Reitoria em relação à sua dotação orçamentária de 2018 a 2020

Ano	Dotação atualizada unidade Reitoria (R\$)	Despesas com apoio administrativo da unidade Reitoria (R\$)	Quinhão da despesa com apoio administrativo em relação à dotação orçamentária da unidade Reitoria (%)
2018	9.798.838,39	763.492,50	7,79
2019	9.654.457,00	902.489,52	9,35
2020	9.331.662,85	1.184.306,03	12,69

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Algo que não pode deixar de ser observado é o que pode ser visto no gráfico nº 3 a seguir, o qual demonstra que as despesas com apoio administrativo vêm aumentando ano a ano, ao passo em que o orçamento do grupo de despesa denominado custeio vem caindo. Mantendo a razoabilidade, se a taxa de crescimento em relação aos gastos administrativos se mantiver, a tendência é que esses valores se igualem, o que inviabilizaria o funcionamento da Instituição, uma vez que essa é apenas uma das inúmeras despesas existentes.

Gráfico 3 - Despesas administrativas da unidade Reitoria em relação à sua dotação orçamentária de 2018 a 2020



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

3.3 A INSERÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO EM ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS NO IFS

Criado em 2008, por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o Instituto Federal de Sergipe nasce da integração do até então Centro Federal de Educação Tecnológica de Sergipe e da Escola Agrotécnica Federal de São Cristovão e da Unidade Descentralizada de Ensino Técnico de Lagarto, tendo como sede da Reitoria, localizada em Aracaju, capital do Estado, e com o código UASG (Unidade Administrativa de Serviços Gerais) 158134, objeto de nosso estudo.

Por mais que tenha sido criado no final do 2008, por questões administrativas, o IFS só começa a operar efetivamente, instituindo papéis e organogramas, contratando pessoal, realizando concursos públicos para provimento de vagas de carreiras administrativas e de docentes, nos anos seguintes, quando em 2013, por meio do pregão eletrônico nº 36, sob a administração de um dos seus Campi (Aracaju), que a Reitoria do IFS começa a demandar por mão de obra terceirizada na área administrativa, cujos cargos e quantidades estão relacionados na tabela abaixo:

Tabela 3 - Lista de Cargos demandados pela Reitoria do IFS no pregão eletrônico nº 36/2013

ITEM	ESPECIFICAÇÃO DO CARGO	QUANTIDADE DE POSTOS
1	Copeiro	4
2	Auxiliar de Almoxarife	3
3	Recepcionista	16
4	Telefonista	7
5	Orçamentista	7
6	Ajudante de Pedreiro	1
7	Pedreiro	1
8	Pintor	1
9	Auxiliar de Manutenção Predial	1
10	Eletricista	1
11	Bombeiro Hidráulico	1
12	Operador de Maq. Fotocopiadoras	1
13	Trabalhadores Agropecuários (Auxiliar de campo)	0
14	Continuo	24
15	Cozinheiro	0
16	Operador de Trator Agrícola	0
17	Carpinteiro	0
18	Auxiliar de Serviços Operacionais	1
19	Motorista CNH "D"	9
20	Lavador de carros	1
21	Assistente de som	2
22	Auxiliar de Arquivo	4
23	Almoxarife	2
24	Fotógrafo	1
25	Auxiliar de Processamento de Dados	3
26	Datilógrafo de Textos Gráficos	1
27	Garçom	2
28	Auxiliar de eletricista	1
29	Auxiliar de cozinha	0

Fonte: Sistema Comprasnet, 2021, grifo nosso, com adaptações.

É de suma importância destacar aqui que, por mais que a licitação seja de prestação de apoio administrativo, efetivamente só o cargo de orçamentista (grifado acima) possui funções por meio das quais seja possível executar atos processuais administrativos no corpo dos autos dos processos do IFS, sem que enseje desvio de função. Relembra-se que este estudo tem por pilar a análise de atos processuais administrativos, desenvolvidos por terceirizados no bojo dos autos dos processos.

Neste diapasão, de acordo com o Código Brasileiro de Ocupações (CBO), plataforma administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, o cargo de orçamentista (CBO nº 4241-20) tem por funções:

1. Aplicar questionários e roteiros de pesquisa;

2. Efetuar entrevistas de opinião pública;
3. Coletar preços de bens e serviços;
4. Aplicar instrumentos para a pesquisa de mercado;
5. Cadastrar informantes;
6. Preencher formulários;
7. Realizar entrevistas de campo;
8. Verificar a consistência de informações;
9. Participar do planejamento das atividades de campo.

Tal certame licitatório (Pregão Eletrônico nº 36/2013) deu origem ao contrato 11/2014, por meio do qual a Reitoria do IFS e a empresa Real Service pactuaram a prestação de serviços de mão de obra terceirizada. O termo contratual vinculava-se a 47 (quarenta e sete postos) de 12 (doze) diferentes cargos, como pode ser visto na tabela abaixo, e tinha valor anual inicial de R\$ 1.168.370,64.

Tabela 4 - Relação de cargos contratados por meio do instrumento nº 11/2014

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇO	QUANT. DE POSTOS	VALOR POR POSTO (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL (R\$)
1	Copeiro	1	1.768,96	1.768,96	21.227,52
3	Recepcionista	9	1.790,06	16.110,54	193.326,48
5	Orçamentista	4	2.568,81	10.110,54	123.362,48
7	Pedreiro	1	2332,38	2.332,38	27.988,56
9	Auxiliar de Manutenção Predial	1	1.793,08	10.275,24	21.516,96
10	Eletricista	1	2.332,38	2.332,38	27.988,56
12	Operador de Maq. Fotocopiadoras	1	1.768,96	1.768,96	21.227,52
14	Contínuo	16	1.768,96	28.303,36	339.640,32
19	Motorista Categoria "D"	7	2.937,43	20.562,01	246.744,12
22	Auxiliar de Arquivo	2	1.768,96	3.537,92	42.455,04
23	Almoxarife	1	1.961,78	1.961,78	23.541,36
25	Auxiliar de Processamento de dados	3	2.205,87	6.617,61	79.411,32
Total		47	-	97.364,22	1.168.370,64

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Por meio do pactuado, a contratada Real Service forneceria mão de obra terceirizada em troca de contraprestação pecuniária, conforme valores acima, pelo prazo inicial de 12 (doze) meses podendo ser prorrogado até o limite de 60 (sessenta) e, excepcionalmente, de 72 (setenta e dois) como ordena a lei nº 8.666/93.

A referida avença sofreu, ao longo dos anos, 12 (doze) termos aditivos, por meio dos quais foram retirados cargos, acrescentados outros, até que em 12 de fevereiro de 2019, o termo aditivo nº 12 discriminava a última disposição dos cargos, conforme consta na tabela a seguir:

Tabela 5 - Relação de cargos no último ano do contrato 11/2014

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇO	QUANT. DE POSTOS	VALOR POR POSTO (R\$)	VALOR MENSAL (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL (R\$)
1	Copeiro	1	2.356,19	2.356,19	23.876,06
3	Recepcionista	6	2.384,00	14.304,00	144.947,20
5	Orçamentista	3	3.315,57	9.946,71	100.793,33
10	Eletricista	1	3.482,51	3.482,51	35.289,43
12	Operador de Maq. Fotocopiadoras	1	2.356,19	2.356,19	23.876,06
14	Contínuo	10	2.356,19	23.561,90	238.760,59
19	Motorista Categoria "D"	4	4.017,32	16.069,28	162.835,37
22	Auxiliar de Arquivo	1	2.356,19	2.356,19	23.876,06
25	Auxiliar de Processamento de dados	1	2.947,42	2.947,42	29.867,19
Total		28	-	77.380,39	784.121,29

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Percebe-se ao comparar o quadro referente ao contratado em 2014 e ao resultado em 2019, uma mudança drástica na quantidade de colaboradores terceirizados, 19 (dezenove) postos foram excluídos, e por mais que os valores individuais dos postos tenham sido alterados para maior, devido à atualização de salários ao longo dos anos, o valor final do contrato era cerca de 33% menor.

O contrato nº 11/2014, firmado entre o IFS e a empresa Real Service, vigeu até 17/12/2019.

Um pouco antes disso, em maio de 2019, desta vez o Campus São Cristóvão, encabeçava uma licitação destinada a substituir os contratos de apoio administrativo até então existentes, o pregão eletrônico nº 06/2019, UASG 158392, registrado no processo administrativo tombado sob o número 23.289/000174/2019-15.

Nesta nova licitação, a Reitoria previu uma quantidade de 45 cargos distribuídos entre 16 cargos distintos, conforme pode ser conferido no quadro abaixo:

Tabela 6 - Lista de Cargos demandados pela Reitoria do IFS no pregão eletrônico nº 06/2019

ITEM	ESPECIFICAÇÃO DO CARGO	QUANTIDADE DE POSTOS
1	Almoxarife	1
2	Assistente de Museus	1
3	Auxiliar de Manutenção Predial	1
4	Contínuo	14
5	Copeiro	1
6	Eletricista	1
7	Garçom	1
8	Lavador de Carros/Veículos	1
9	Motorista de Ônibus Rodoviário	4
10	Operador de Áudio/Som/TV	1
11	Operador de Máquina de Xerox	6
12	Orçamentista	2
13	Recepcionista	8
14	Repórter Fotográfico	1
15	Revisor de Textos	1
16	Técnico de Informática Nível I (Nível Médio)	1

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Tal certame licitatório (Pregão Eletrônico nº 06/2019) deu origem ao contrato 09/2019, por meio do qual a Reitoria do IFS e empresa RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA pactuavam a prestação de serviços de mão de obra terceirizada. O termo contratual vinculava-se a 39 (trinta e nove postos) de 13 (treze) diferentes cargos, como pode ser visto na tabela abaixo, e tinha valor anual inicial de R\$ 1.323.187,44, cuja vigência iniciava-se em 18/12/2019.

Tabela 7 - Relação de cargos contratos por meio do instrumento nº 09/2019

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇO	QUANTIDADE DE POSTOS	VALOR POR POSTO (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL (R\$)
1	Almoxarife	1	2.652,08	2.652,08
2	Assistente de Museus	1	3.759,03	3.759,03
3	Auxiliar de Manutenção Predial	1	2.444,42	2.444,42
4	Contínuo	14	2.384,34	33.380,76
5	Copeiro	1	2.384,34	2.384,34
6	Eletricista	1	4.209,99	4.209,99
9	Motorista de Ônibus Rodoviário	4	4.599,99	18.399,96
10	Operador de Áudio/Som/TV	1	2.421,68	2.421,68
11	Operador de Máquina de Xerox	3	2.384,34	7.153,02
12	Orçamentista	2	3.317,39	6.634,78
13	Recepcionista	8	2.412,17	19.297,36
14	Repórter Fotográfico	1	3.764,10	3.764,10
16	Técnico de Informática Nível I (Nível Médio)	1	3.764,10	3.764,10
Quantidade de postos		39	-	-
Total mensal				R\$ 110.265,62
Total anual				R\$ 1.323.187,44

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Por meio do pactuado, a contratada RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (CNPJ Nº 01.781.573/0001-62) forneceria mão de obra terceirizada em troca de contraprestação pecuniária, conforme valores acima, pelo prazo inicial de 12 (doze) meses podendo ser prorrogado até o limite de 60 (sessenta) e, excepcionalmente, de 72 (setenta e dois) como ordena a lei nº 8.666/93.

A referida avença sofreu, nos últimos dois anos, 3 (três) termos aditivos, por meio dos quais foram acrescentados outros cargos, até que em 26 de fevereiro de 2021, o termo aditivo nº 3 discriminava a disposição atual dos cargos, conforme consta na tabela abaixo:

Tabela 8 - Relação atual de cargos contratados em 2021 no instrumento 09/2019

ITEM	DESCRIÇÃO SERVIÇO	QUANTIDADE DE POSTOS	VALOR POR POSTO (R\$)	VALOR TOTAL ANUAL (R\$)
1	Almoxarife	1	2.756,09	33073,08
2	Assistente de Museus	1	3.892,89	46714,68
3	Auxiliar de Manutenção Predial	1	2539,34	30472,08
4	Contínuo	14	2477,05	416144,40
5	Eletricista	1	4308,03	51696,36
6	Motorista de Ônibus Rodoviário	4	5081,96	243934,08
7	Operador de Áudio/Som/TV	1	2515,98	30191,76
8	Operador de Máquina de Xerox	3	2477,05	89173,80
9	Orçamentista	3	3450,22	124207,92
10	Recepcionista	6	2506,08	180437,76
11	Repórter Fotográfico	1	3882,38	46588,56
12	Técnico de Informática Nível I (Nível Médio)	2	3897,93	93550,32
Quantidade de postos		38	-	-
Total mensal				R\$ 115.515,40
Total anual				R\$ 1.387.877,52

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Como pode ser visto, ao comparar os anos de 2019 (novo contrato) e 2021, quase não se teve alteração na quantidade de postos e também no valor total, o que não ocorre quando comparamos o valor do contrato anterior, bem como a quantidade de postos. Na migração para o novo contrato, foram incluídos 11 (onze) novos postos de trabalho, lotado nos diversos setores que compõem a estrutura da Reitoria, tanto funcionalmente quanto fisicamente, uma vez que a unidade Reitoria é dividida entre sede e dois anexos, localizados fisicamente em endereços distintos.

Atualmente, os colaboradores executam suas atividades na sede da Reitoria, no Centro de Pós-Graduação e na Diretoria de Obras e Projetos, conforme quadro abaixo:

Tabela 9 - Lista dos colaboradores terceirizados do contrato de apoio administrativo nº 09/2019 - RPL engenharia e serviços LTDA

	FUNCIÓNARIOS	FUNÇÃO	UNIDADE	LOCAL	
1	Emilyne Santos Santana	Recepcionista	PF/IFS	AGU	1
2	Maria Jose De Moura Barros	Continuo	DGB	Campus Aracaju	
3	Paula Andrade De Oliveira	Continuo	DGB	Campus Aracaju	3
4	Rosangela Alves Cerqueira	Recepcionista	DTI	Campus Aracaju	
5	Ana Maria Santos Bomfim	Continuo	ARQUIVO/PROGEP	Centro De Pós-Graduação	
6	Artur Alves Farias Junior	Recepcionista	CPPD/CPAD	Centro De Pós-Graduação	
7	Asceliano De Andrade Santos	Tec. Informatica I	DTI	Centro De Pós-Graduação	
8	Eunice De Oliveira Silva Filha	Continuo	PPMTUR	Centro De Pós-Graduação	
9	Gabrielle Do Nascimento Matos	Assistente De Museus	CGPA/PROAD	Centro De Pós-Graduação	
10	Gleice Dos Santos Silva	Continuo	PRODIN	Centro De Pós-Graduação	
11	Jacqueline Kelly Silva Ferreira	Continuo	DINOVE	Centro De Pós-Graduação	14
12	Julce Amado Ribeiro Freire	Orcamentista	DCL/PROAD	Centro De Pós-Graduação	
13	Lucila Pereira Andrade	Operador Maq. Xerox	CGPA/PROAD	Centro De Pós-Graduação	
14	Lucinalva Oliveira Santos	Recepcionista	PROEN	Centro De Pós-Graduação	
15	Maria Luiza Felix Costa	Orcamentista	DCL/PROAD	Centro De Pós-Graduação	
16	Sheila Patricia Paiva Da Silva	Operador Maq. Xerox	CGPA/PROAD	Centro De Pós-Graduação	
17	Thais Da Cruz Sousa	Continuo	PROEN	Centro De Pós-Graduação	
18	Vanessa Santos Lima	Operador Maq. Xerox	ARQUIVO/PROGEP	Centro De Pós-Graduação	
19	Isabelle Santana Da Silva	Continuo	SIASS/PROGEP	Dipop	1
20	Ducila De Oliveira	Continuo	PROGEP	Reitoria - Sede	
21	Estevao Andrade Dos Santos	Continuo	PROPEX	Reitoria - Sede	
22	Gabriel Silva De Souza	Continuo	COPAT/PROAD	Reitoria - Sede	
23	Ginaldo Dias Dos Santos	Motorista Rodoviario	TRANSPORTE/PROAD	Reitoria - Sede	
24	Helton Oliveira Teles	Motorista Rodoviario	TRANSPORTE/PROAD	Reitoria - Sede	
25	Islania Evangelista Dos Santos	Recepcionista	REITORIA	Reitoria - Sede	
26	Italo Dos Reis Santos	Almoxarife	COAL/PROAD	Reitoria - Sede	
27	Jadiel Cardeal Dos Reis	Continuo	REITORIA	Reitoria - Sede	
28	Joao Victor Maximo Oliveira	Operador De Som	COMUNICAÇÃO/REITORIA	Reitoria - Sede	
29	Joelma Dos Santos Lima	Continuo	CGPA/PROAD	Reitoria - Sede	19
30	Julio Cesar Dias Oliveira	Motorista Rodoviario	TRANSPORTE/PROAD	Reitoria - Sede	
31	Kessia De Oliveira Santos	Recepcionista	CGPA/PROAD	Reitoria - Sede	
32	Lucas Souza Gomes	Orcamentista	PROAD	Reitoria - Sede	
33	Marcelo Silva Porto	Motorista Rodoviario	TRANSPORTE/PROAD	Reitoria - Sede	
34	Mateus Silva Santos	Auxiliar Manut. Predial	MANUTENÇÃO/PROAD	Reitoria - Sede	
35	Moises Andrade Pinheiro	Tec. Informatica I	CTI/REITORIA	Reitoria - Sede	
36	Reinaldo Araujo Moura	Reporter Fotografico	COMUNICAÇÃO/REITORIA	Reitoria - Sede	
37	William De Souza Amaral	Eletricista	MANUTENÇÃO/PROAD	Reitoria - Sede	
38	Windlyns Kleynd Dias De Jesus	Continuo	REITORIA	Reitoria - Sede	
Total de Colaboradores Terceirizados					38

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

A Diretoria de Licitações e Contratos tem vinculação hierárquica junto à PROAD (Pró-Reitoria de Administração), e está localizada fisicamente no Centro de Pós-Graduação, localizado à Rua Francisco Portugal, 150, Bairro Salgado Filho, em Aracaju.

Atualmente, há apenas dois colaboradores terceirizados executando suas atividades na referida Diretoria, por meio do cargo de orçamentista. Nota-se que, em que pese o contrato previr três orçamentistas, apenas dois têm vinculação à Diretoria de Licitações e Contratos, enquanto o terceiro está lotado em outra unidade e por conta

disso, a análise será feita apenas em relação às atividades desenvolvidas pelos orçamentistas lotados na Diretoria de Licitações e Contratos.

São tarefas executadas por essas orçamentistas e concernentes ao Código Brasileiro de Ocupações (CBO):

1. Aplicar questionários e roteiros de pesquisa;
2. Coletar preços de bens e serviços;
3. Aplicar instrumentos para a pesquisa de mercado;
4. Preencher formulários;
5. Verificar a consistência de informações;

Essas 5 funções destacadas são na verdade ferramentas por meio das quais uma pesquisa de preços por ser desenvolvida, portanto, este estudo irá considerar que a única atividade desenvolvida por orçamentistas dentro da Diretoria de Licitações e Contratos do Instituto Federal de Sergipe é a relacionada à pesquisa de preços, devendo esta seguir todos os preceitos exigidos pela IN 73/2020 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia. No próximo capítulo será exposta a metodologia.

4 METODOLOGIA

O presente estudo pode ser classificado quanto à natureza, forma de abordagem, objetivos e procedimentos técnicos.

Com relação à natureza, o trabalho é classificado como pesquisa aplicada, uma vez que está ligado a situações específicas (GIL, 2002), que no caso em questão são os processos/atos administrativos da Reitoria do Instituto Federal de Sergipe. Além disso a pesquisa constrói ferramenta para combate aos erros que levam retrabalho e aumento de tempo gasto para exercício da função.

Quanto à forma de abordagem, têm-se uma pesquisa de natureza quali-quantitativa, tendo em vista que objetivo é a análise aprofundada (GIL, 2002) da produtividade do trabalho em processos/atos administrativos da Reitoria do Instituto Federal de Sergipe. A análise está baseada tanto em indicadores numéricos (quanto), como em análise pormenorizada de documentos (quali).

A pesquisa pode ser ainda caracterizada como bibliográfica e documental, relacionada aos processos arquivados na unidade Diretoria de Licitações e Contratos do IFS

No que compete aos objetivos, a pesquisa está classificada como exploratória uma vez que se vale de amplo campo de análise e objetiva esgotar conclusões sobre o tema (GIL, 2002).

O universo da pesquisa corresponde à análise da totalidade de processos de compras diretas e indiretas no ano de 2019 e contratos que estavam vigentes no ano de 2019. Por compras diretas, entendem-se aquelas compras que originaram contratos sem prévia licitação, ao passo que as indiretas, dependem de um certame licitatório anterior.

O ano de 2019 foi escolhido haja vista a situação de pandemia que o mundo inteiro viveu em 2020 e ainda vive em 2021. Escolher 2020 poderia pôr em descrédito a execução do método já que vários processos licitatórios e de contratos sofreram influência da pandemia causada pela coronavírus.

Ao todo foram observados 77 autos de processo, 43 (quarenta e três) processos de contrato, 4 (quatro) de dispensa de licitação, 14 (quatorze) de inexigibilidade de licitação e 16 de pregão eletrônico.

4.1 ETAPAS DA PESQUISA E ALCANCE AOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Relembrando, são objetivos específicos dessa dissertação:

1. Analisar o fluxo dos processos administrativos sob a guarda e gerenciamento da Diretoria de Licitações e Contratos do IFS no ano de 2019;
2. Mapear todos os atos processuais administrativos executados por empregados terceirizados dos processos constantes na Diretoria de Licitações e Contratos do IFS referentes ao ano de 2019;
3. Aferir qual o tempo médio gasto por ato processual administrativo quando executado por um empregado terceirizado dentro do rol encontrado por meio do objetivo acima;
4. Identificar se há atos que precisaram ser refeitos ou corrigidos, caracterizando assim o retrabalho;
5. Aferir o percentual de atos dentro do ano acima que precisaram ser refeitos ou corrigidos, categorizando tais fatos como retrabalho.
6. Identificar quais os motivos por meios dos quais é gerado o retrabalho, caso este ocorra.
7. Analisar as causas de retrabalho, caso existente, desenvolvendo ferramentas destinadas ao combate deste.

A pesquisa contou com quatro etapas: coleta de dados (objetivos específicos nº 01 e 02), processamento dos dados (objetivos nºs. 3, 4 e 5), geração de informação (objetivo específico nº 6) e geração de valor por meio análise dos resultados propondo ações de combate (objetivo nº 7). Na etapa de coleta de dados, o autor analisou os fluxos dos processos autuados e mantidos sob a guarda da Diretoria, identificando e quantificando quantos e quais atos processuais administrativos no bojo dos processos regidos pela Diretoria de Licitações e Contratos no período de 01/01/2019 a 31/12/2019, foram executados por empregados terceirizados.

Posteriormente, na fase de processamento de dados, foi aferido qual o tempo gasto em cada ato encontrado, para que após somados, pudessem gerar uma média aritmética, atingindo assim o terceiro objetivo.

Em terceiro plano, mas ainda dentro da fase de processamento de dados, diante do mesmo rol encontrado por meio do segundo objetivo, foram contabilizados quantos atos que precisaram ser refeitos, gerando retrabalho, acaso existisse. Esse dado foi exposto de forma percentual.

Na terceira fase, cujo condão é de gerar informação, foram relacionadas as causas de retrabalho, caso existentes, atingindo assim o sexto objetivo, e por último os dados processados e as informações geradas tornaram-se a estrutura necessária para o desenvolvimento de mecanismos de combate ao possível retrabalho.

5 DO UNIVERSO DA PESQUISA

Este capítulo se destina a demonstrar a execução da pesquisa, nele os objetivos específicos são atingidos por meio da exposição de dados de dados, análise das informações e proposição de ações de combate.

5.1 DA BASE DE DADOS

Esta pesquisa contou com um universo de 77 processos, classificados em quatro grupos: **contratos**, que corresponde aos contratos firmados entre o IFS e instituições diversas destinados às mais variadas demandas, como fornecimento de mão de obra até instalação de usinas fotovoltaicas; **dispensa de licitação**, grupo que corresponde aos processos em que o procedimento licitatório fora dispensado tendo em vista as determinações legais; **inexigibilidade**, grupo relacionado à inexigibilidade de licitação, o qual corresponde aos processos em que não fora possível realizar a licitação, uma vez que as circunstâncias que envolvem o objeto demandado inviabilizam a competição ou são fornecidos por agente único; e por fim o grupo relacionado às **licitações ordinárias**, realizadas unicamente por meio da modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

Para o primeiro grupo, foram identificados 4 (quatro) processos em que a licitação foi dispensada; para o segundo 14 (quatorze) para os quais o certame era inexigível, para o terceiro, 43 (quarenta e três) contratos, e para o quarto 16 (dezesesseis) pregões eletrônicos, formando ao todo um universo composto por 77 (setenta e sete) autos de processos, como pode ser conferido nas tabelas abaixo:

Abaixo, na tabela nº 10, é possível identificar a relação de procedimentos de dispensa de licitação efetuados em 2019 pela Reitoria do IFS.

Tabela 10 - Relação de procedimentos de dispensa de licitações realizados pela Reitoria do IFS por número da dispensa e objeto em 2019

Item	Nº dispensa	Objeto	Nº processo
1	01/2019	Aquisição de etiqueta de controle colorida	23060.001925/2019-87
2	04/2019	Contratação de curso de sistemas de energia solar.	23060.001607/2019-16
3	12/2019	Contratação Treinamento para Brigada de Incêndio	23060.001642/2019-35
4	16/2019	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual	23060.002554/2019-51

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Na mesma linha da tabela anterior, é possível identificar a relação de procedimentos de inexigibilidade de licitação efetuados pela Reitoria do IFS em 2019.

Tabela 11 - Relação de procedimentos de inexigibilidade de licitação realizados pela Reitoria do IFS por número e objeto em 2019

Item	Nº inexigibilidade	Objeto	Nº processo
1	01/2019	Capacitação de servidores	23290.000561/2019-12
2	02/2019	Capacitação de servidores	23290.000561/2019-12
3	03/2019	Capacitação de servidores	23060.001653/2019-15
4	05/2019	Assinatura de informações tributárias	23060.001886/2019-18
5	06/2019	Capacitação de servidores	23060.001949/2019-36
6	07/2019	Capacitação de servidores	23060.002446/2019-88
7	08/2019	Capacitação de servidores	23060.002496/2019-65
8	09/2019	Capacitação de servidores	23060.002494/2019-76
9	10/2019	Capacitação de servidores	23060.002487/2019-74
10	11/2019	Capacitação de servidores	23060.002495/2019-11
11	13/2019	Capacitação de servidores	23060.002668/2019-09
12	14/2019	Capacitação de servidores	23060.002681/2019-50
13	15/2019	Capacitação de servidores	23060.001949/2019-36
14	17/2019	Capacitação de servidores	23060.002717/2019-03

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Tabela 12 - Relação de contratos administrativos firmados pela Reitoria do IFS e empresas, por número de contrato, nome da empresa contratada, número do processo e valor global do contrato em 2019

	Nº contrato	Contratada	Nº processo	Objeto do contrato	Valor (R\$)
1	23/2013	J. F. C.	23060.000925/2013-74	Locação de imóvel	912.904,44
2	30/2013	DESO	23060.002314/2013-61	Fornecimento de água	120.000,00
3	42/2013	DESO	23060.002456/2013-28	Fornecimento de água	8.100,00
4	04/2016	Edserv	23060.000792/2016-89	Serviços de limpeza	165.277,20
5	02/2018	Casa de Ideias	23060.001961/2016-06	Banco de imagens	11.926,76
6	21/2016	A. Paranaense	23290.001694/2016-55	Sistema Pergamum	10.925,64
7	25/2016	Pearson	23290.002352/2016-52	Biblioteca Virtual	79.935,16
8	25/2016	Trivalle	23060.002252/2016-30	Abastecimento de veículos	66.285,66
9	04/2017	Elevadores Otis	23060.002677/2016-49	Manutenção de elevadores	5.400,00
10	17/2017	Adelservice	23060.002505/2017-56	Condicionador de ar	297.577,52
11	04/2013	Claro Móvel	23060.001841/2013-58	Telefonia móvel	64.693,22
12	14/2018	Digisec	23290.000267/2018-11	Certificados digitais	5.295,30
13	04/2019	FH Engenharia	23060.000742/2019-44	Gerador de emergência	9.198,20
14	02/2018	EBC	23060.002268/2012-19	Publicação em jornal	120.000,00
15	01/2019	PSE Segurança	23060.003310/2017-23	Vigilância armada	345.204,96
16	05/2019	PSE Segurança	23060.001035/2019-75	Vigilância armada	164.700,00
17	01/2017	Sacel	23060.002321/2016-13	Vigilância armada	1.503.730,56
18	08/2019	PSE Segurança	23060.002343/2019-18	Vigilância armada	329.400,00
19	15/2016	Qualycopy	23060.001923/2016-45	Outsourcing de impressão	38.815,68
20	02/2019	BK	23060.000841/2019-26	Links de internet.	63.999,84
21	34/2013	BR27	23060.002725/2012-75	Links de internet.	164.843,69
22	11/2014	Real Service	23060.003209/2013-49	Apoio administrativo	965.054,76
23	07/2019	Aerotur	23060.002243/2019-91	Agenciamento de viagens	367.631,44
24	03/2019	Claro S/A	23290.001818/2018-64	Telefonia fixa.	16.307,92
25	10/2019	Porto Seguro	23060.002608/2019-88	Seguro veicular.	13.900,00
26	12/2016	Ticket	23060.000761/2016-28	Manutenção veicular.	429.312,21
27	11/2017	Target	23290.000401/2017-01	Normas ABNT	30.236,00
28	08/2016	Sigsoftware	23290.000908/2016-76	Sistemas SIGs.	1.176.000,00
29	14/2014	Sacel	23060.001479/2014-04	Vigilância armada	1.503.730,56
30	07/2017	Qualycopy	23290.000735/2017-77	Outsourcing de impressão	92.592,83
31	13/2014	ROYAL	23060.003289/2013-32	Seguro de vida	15.999,99
32	19/2018	Mapfre S/A	23060.002088/2018-22	Seguro de vida	2.317,69
33	01/2010	Legislar	23060.002393/2010-67	Locação de imóvel	62.831,65
34	18/2016	ECT	23060.002085/2016/27	Postagem	60.000,00
35	03/2014	Claro S/A	23060.002275/2013-00	Telefonia fixa	262.338,80
36	10/2018	Claro S/A	23290.001452/2018-23	Telefonia móvel	64.693,22
37	23/2012	Paulo Roberto	23060.001883/2012-16	Locação de imóvel	766.331,40
38	24/2012	Segrase	23060.001377/2012-19	Impressão gráfica	5.270,00
39	29/2013	Energisa	23060.002313/2013-16	Energia elétrica	351.702,72
40	13/2016	Network	23290.001737/2016-01	licenças de software	4.265,64
41	01/2016	Perfil	23290.001917/2016-84	Servidor de rede	175.992,00
42	13/2018	Alessandro	23060.002267/2018-60	Deditização	3.090,99
43	01/2019	Moove	23060.002005/2019-86	Usinas fotovoltaicas	1.605.235,28
Total					12.463.048,93

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Como pode ser visto acima, foram identificados 43 (quarente e três) contratos vigentes em 2019 sob a responsabilidade da Reitoria do IFS e todos eles foram analisados.

Tabela 13 - Relação de licitações (pregões eletrônicos) realizados pela Reitoria do IFS por número e objeto em 2019

Item	Nº pregão	Objeto	Nº processo
1	01/2019	Manutenção de grupo gerador	23290.002025/2018-62
2	02/2019	Lanches para processo seletivo	23060.000048/2019-27
3	03/2019	Aquisição de material gráfico	23060.000493/2019-97
4	04/2019	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e	23060.000135/2019-84
5	05/2019	Aquisição de material bibliográfico	23290.000558/2019-91
6	06/2019	Contratação de software	23290.000890/2019-55
7	07/2019	Eventos e correlatos.	23060.001003/2019-70
8	08/2019	Seguro de vida	23060.001082/2019-19
9	09/2019	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs)	23060.000135/2019-84
10	10/2019	Aquisição de água mineral	23832.000085/2019-57
11	11/2019	Eventos esportivos e correlatos	23060.001674/2019-31
12	12/2019	Manutenção de elevador	23060.001226/2019-37
13	13/2019	Materiais de consumo para arquivo	23060.001768/2019-18
14	14/2019	Mobiliário de biblioteca	23290.001620/2019-61
15	15/2019	Aquisição de placa HBA	23290.001647/2019-54
16	16/2019	Aquisição de nobreaks	23290.001955/2019-80

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Acima, para finalizar o rol de base de dados é possível conhecer a relação de licitações efetuadas pela Reitoria do IFS em 2019. Alguns esclarecimentos precisam ser feitos em relação ao primeiro, segundo e terceiro grupos, que são:

- a) O critério para definir o ano de pesquisa foi o número da licitação e não o número de autuação do processo, tendo em vista que alguns processos foram registrados em anos anteriores, no entanto, o seu manuseio efetivo só se deu em 2019.
- b) A relação engloba tão somente dos processos que estavam arquivados na UASG 15834, Reitoria, e que são vinculados a ela, desconsiderando totalmente qualquer apoio ou participação que tenha sido dada em outros processos de outras UASGs.

5.2 DA ANÁLISE DO FLUXO PROCESSUAL

Tendo em vista que toda pesquisa científica precisa se valer de um método que exclua ao máximo a influência do cientista e evidencie o mais genuinamente possível o resultado da produção de informação, este estudo elegeu como campo explorável os processos gerenciados e mantidos sob a guarda da Diretoria de Licitações e Contratos

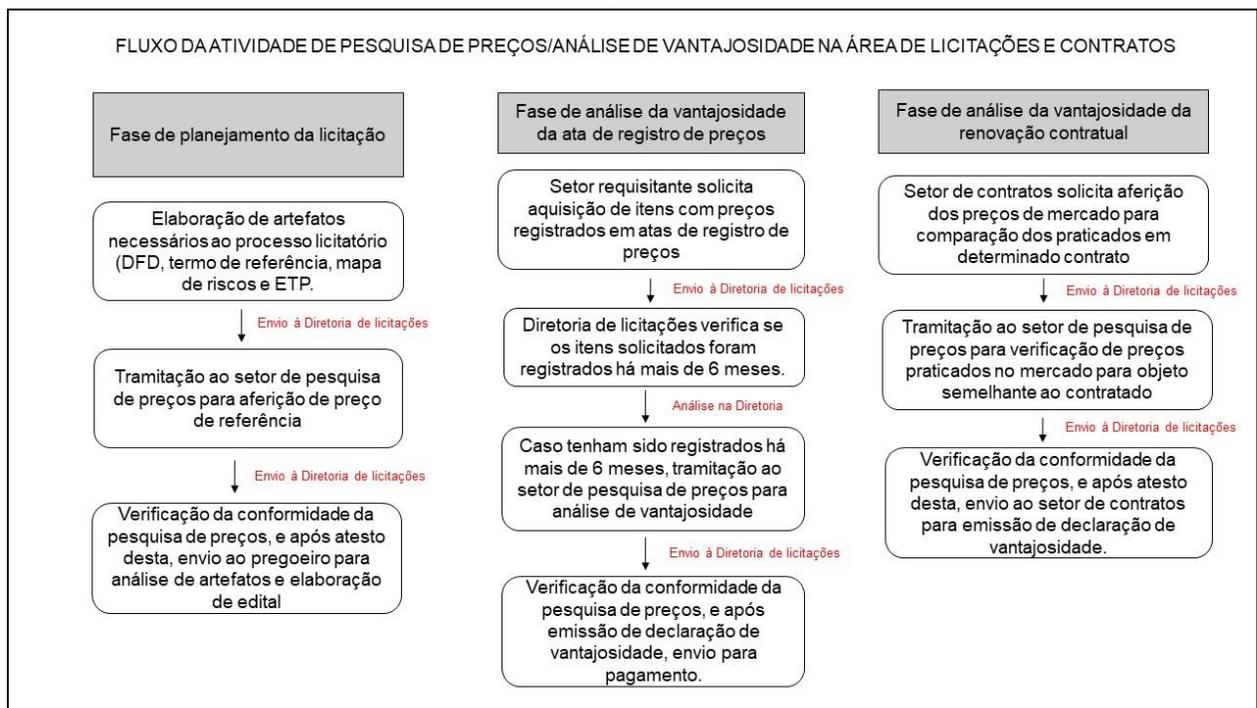
do IFS. Como ponto de partida para o alcance dos objetivos, a tramitação efetuada em cada um dos processos constantes no rol foi verificada.

Vê-se então que, reforçando o que fora classificado no capítulo nº 4 que a base deste estudo, é, portanto, uma análise documental, que tem papel relevante na pesquisa qualitativa.

Para se analisar o fluxo processual, fora utilizado o Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC, por meio do endereço eletrônico: www.sipac.ifs.edu.br, plataforma responsável pelo gerenciamento e tramitação de processos, requisição de materiais, consulta a boletins de serviços do IFS, entre outras funcionalidades.

A imagem abaixo descreve o fluxo realizado por meio do SIPAC:

Figura 4 - fluxo processual de pesquisa de preços/análise de vantajosidade na área de licitações e contratos



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Algumas observações relacionadas ao fluxo precisam ser consideradas:

- a) Observação nº 1 (fluxo 1): de acordo com a IN 05/2017 da SEGES, a responsabilidade pela elaboração dos artefatos ligados à fase de planejamento da licitação é do requisitante;
- b) Observação nº 2 (fluxo 1): após a realização da pesquisa de preços feita por terceirizados, se constatada alguma desconformidade em relação à IN 73/2020, o servidor responsável pela verificação, devolverá os autos ao setor de pesquisa para saneamento de vícios;
- c) Observação nº 3 (fluxo 1): os valores de referência constam no termo de referência, que geralmente é anexo ao edital. A licitação só poderá ser publicada (fase externa) quando da conclusão da etapa de pesquisa de preços;
- d) Observação nº 4 (fluxo 2): por vezes, grande parte das aquisições do IFS se dá por meio da utilização de atas de registro de preços, onde os preços gerados nas licitações encontram-se registrados. A lei estabelece que a validade desse registro é de até um ano, no entanto, a minuta padronizada pela AGU da ata de registro de preços, vincula à Administração a obrigatoriedade de se verificar a manutenção da condição vantajosa para a Administração. Portanto, após 6 meses, todas as atas de registro de preços vigentes são novamente verificadas;
- e) Observação nº 5 (fluxo 2): após a realização da pesquisa de preços feita por terceirizados, se constatada alguma desconformidade em relação à IN 73/2020, o servidor responsável pela verificação, devolverá os autos ao setor de pesquisa para saneamento de vícios;
- f) Observação nº 6 (fluxo 3): todos os contratos vigentes precisam de análise de manutenção de preços vantajosos para a Administração, no entanto, quando o contrato decorre de inexigibilidade de licitação e em tese não há concorrentes, a pesquisa de preços será feita solicitando a comprovação de que outros órgãos públicos federais estão praticando preços semelhantes aos do IFS.
- g) Observação nº 7 (fluxo 3): a declaração de vantajosidade precisa ser assinada por servidor público, haja vista a necessidade de fé pública.
- h) Observação nº 8 (fluxo 3): após a realização da pesquisa de preços feita por terceirizados, se constatada alguma desconformidade em relação à IN

73/2020, o servidor responsável pela verificação, devolverá os autos ao setor de pesquisa para saneamento de vícios;

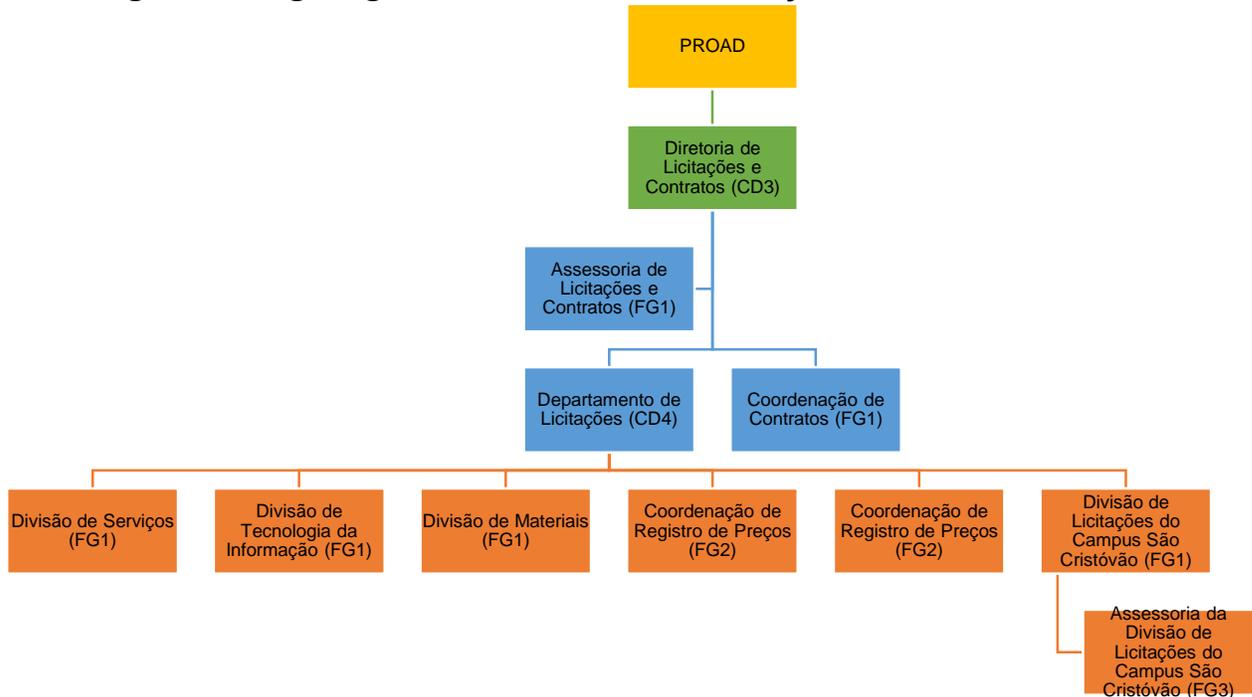
Por meio do SIPAC é possível identificar quem autuou e registrou autos de um processo, e em que data, para onde e por qual usuário um processo foi tramitado, quanto tempo levou para sair de uma unidade e quanto tempo levou para ser recebido, além de ser possível identificar em que setor está sendo mantido fisicamente.

No entanto, as informações constantes no SIPAC só corresponderão à realidade se os seus usuários espelharem efetivamente o que acontece na prática com o que foi inserido na ferramenta. Exemplo: se um determinado processo foi tramitado para uma determinada diretoria, que por sua é composta por outros setores, e ao chegar nesta diretoria estes autos são encaminhados para uma de suas unidades subordinados sem a devida inserção da informação via SIPAC, esse registro não constará. Caso ocorra mais uma tramitação não registrada, essas falhas impediriam que fosse identificado o tempo de permanência em cada setor subordinado à diretoria tema do exemplo.

Foi exatamente isso que ocorreu na Diretoria de Licitações e Contratos. O SIPAC só identificou, em 2019, tramitações chegando e saindo da própria diretoria, mas não de nem um de suas unidades subordinadas. Para trazer clareza ao relatado, faz-se necessária a exposição da estrutura da qual está se falando, conforme figura 6.

Organograma da Diretoria de Licitações e Contratos da Reitoria do Instituto Federal de Sergipe, em 2021.

Figura 5 - Organograma da Diretoria de Licitações e Contratos do IFS



Fonte: IFS, 2021.

Como pode ser visto, a Diretoria é composta por outras 10 (dez) unidades, e os autos dos processos mantidos sob sua guarda, circulam por elas, porém tais informações não constam no SIPAC. Dessa forma, para que o objetivo específico nº 3 seja atingido, qual seja: “aferir qual o tempo médio gasto por ato processual administrativo quando executado por um empregado terceirizado dentro do rol encontrado por meio do objetivo acima”, foi necessária a análise documental física dos processos, mapeando qual a data que determinado documento fora enviado para o setor onde estão localizados os colaboradores terceirizados e qual a data de retorno destes, logrando êxito, pois, no alcance do objetivo.

5.3 O SETOR DE ATUAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO

Tendo em vista que o objetivo deste trabalho consiste em analisar os resultados gerados por colaboradores terceirizados lotados na Diretoria de Licitações e Contratos

do IFS, é salutar consignar aqui que os dois colaboradores terceirizados executam atividades em uma unidade subordinada à Diretoria: a Coordenadoria de Pesquisa de Preços, constante no organograma apostado acima.

Esses colaboradores executam suas atividades na referida coordenadoria, por meio do cargo de orçamentista. Nota-se que, em que pese o contrato previr três orçamentistas, apenas dois têm vinculação à Diretoria de Licitações e Contratos, e por conta disso, a análise será feita apenas em relação às atividades desenvolvidas por dois.

São tarefas executadas por esses orçamentistas e concernentes ao Código Brasileiro de Ocupações (CBO):

6. Aplicar questionários e roteiros de pesquisa;
7. Coletar preços de bens e serviços;
8. Aplicar instrumentos para a pesquisa de mercado;
9. Preencher formulários;
10. Verificar a consistência de informações;

Essas 5 funções destacadas são na verdade ferramentas por meio das quais uma pesquisa de preços por ser desenvolvida, portanto, este estudo irá considerar **que a única atividade** desenvolvida por orçamentistas dentro da Diretoria de Licitações e Contratos do Instituto Federal de Sergipe é a relacionada à pesquisa de preços, devendo esta seguir todos os preceitos exigidos pela IN 73/2020 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

5.4 DA ANÁLISE DAS ATIVIDADES E DOS DADOS

Como dito acima, apesar de os colaboradores terceirizados executarem cinco diferentes tarefas, todas elas são na verdade elementos que compõem a tarefa-mãe que é a pesquisa de preços. Pesquisa de preços de mercado é o ato processual administrativo por meio do qual é verificado qual o preço praticado no mercado para a contratação de um determinado serviço, ou a compra de algum equipamento, objeto ou material (

A pesquisa de preços é essencial para a execução dos procedimentos licitatórios e contratuais e é uma exigência legal: ao selecionar um fornecedor, um dos principais critérios utilizados neste ato é o preço de referência, é ele quem norteará o agente público

em relação à classificação da proposta apresentada pelo licitante, e tal preço de referência é originado após uma criteriosa – espera-se – pesquisa de preços.

Já na fase da gestão contratual, a pesquisa de preços é responsável por comprovar que o valor praticado pela Administração Pública por meio do seu contrato continua sendo vantajoso em relação aos preços do mercado. Isso pode parecer redundante uma vez que o contrato é originado de um processo licitatório, mas não é incomum que os preços variem ao longo dos anos, sobretudo se o período for de considerável instabilidade, como seria o caso, por exemplo, dos insumos ligados ao combate à pandemia causada pelo novo coronavírus.

Assim como nos contratos, a pesquisa de preços também é utilizada para verificação de manutenção das condições vantajosas nas atas de registro de preços onde são registrados preços de bens e serviços comuns.

Portanto, este estudo verificou todas as pesquisas de preços efetuadas pelas duas colaboradas terceirizadas lotadas na DLC no ano de 2019, sejam nos contratos cujo objetivo era subsidiar uma renovação, sejam no início de novas licitações, onde são estabelecidos preços de referência.

Reforça-se: o único ato processual administrativo encontrado em todo o recorte documental é o relacionado à única tarefa exercida por terceirizados na DLC: a pesquisa de preços.

5.5 DOS RESULTADOS

Nesta etapa serão discriminados os resultados encontrados, expostos por meio de tabelas e seguindo a mesma ordem do banco de dados, por grupo: o primeiro diz respeito às dispensas, o segundo, às inexigibilidades, o terceiro aos contratos e o quarto aos pregões.

Recordando o que fora explicitado introdutoriamente, a produtividade buscada será acareada mediante as conclusões extraídas da análise feita a partir de uma classificação em dois critérios objetivos: retrabalho e tempo de conclusão do ato. Para o primeiro critério, pretende-se aferir qual o número percentual de atos que precisaram ser refeitos ou corrigidos por empregados terceirizados; já para o segundo será contabilizado

o tempo médio despendido contado em dias corridos para a finalização das tarefas a eles atribuídas.

5.5.1 Retrabalho

Existem 4 objetivos específicos relacionados ao retrabalho, são eles:

- a) Identificar se há atos que precisaram ser refeitos ou corrigidos, caracterizando retrabalho;
- b) Aferir o percentual de atos dentro do ano acima⁹ que precisaram ser refeitos ou corrigidos, categorizando tais fatos como retrabalho.
- c) Identificar quais os motivos por meios dos quais é gerado o retrabalho, caso este ocorra.
- d) Analisar as causas de retrabalho, caso existente, desenvolvendo ferramentas destinadas ao combate deste.

Dessa forma, considera-se retrabalho toda aquela atividade originada de uma demanda refeita ou corrigida. A introdução dessa dissertação também relacionou conceitos por meio dos quais serão considerados os atos refeitos e atos corrigidos, conforme segue:

- e) Ato refeito: entendido como aquele em que toda a execução precisou ser desconsiderada e reiniciada.
- f) Ato corrigido: entendido como aquele que padecia de erro material, sem que fosse ferida a integridade do trabalho efetuado.

5.5.1.1 Dispensas de Licitações

Tabela 14 - Retrabalho encontrado nos processos de dispensa de licitação

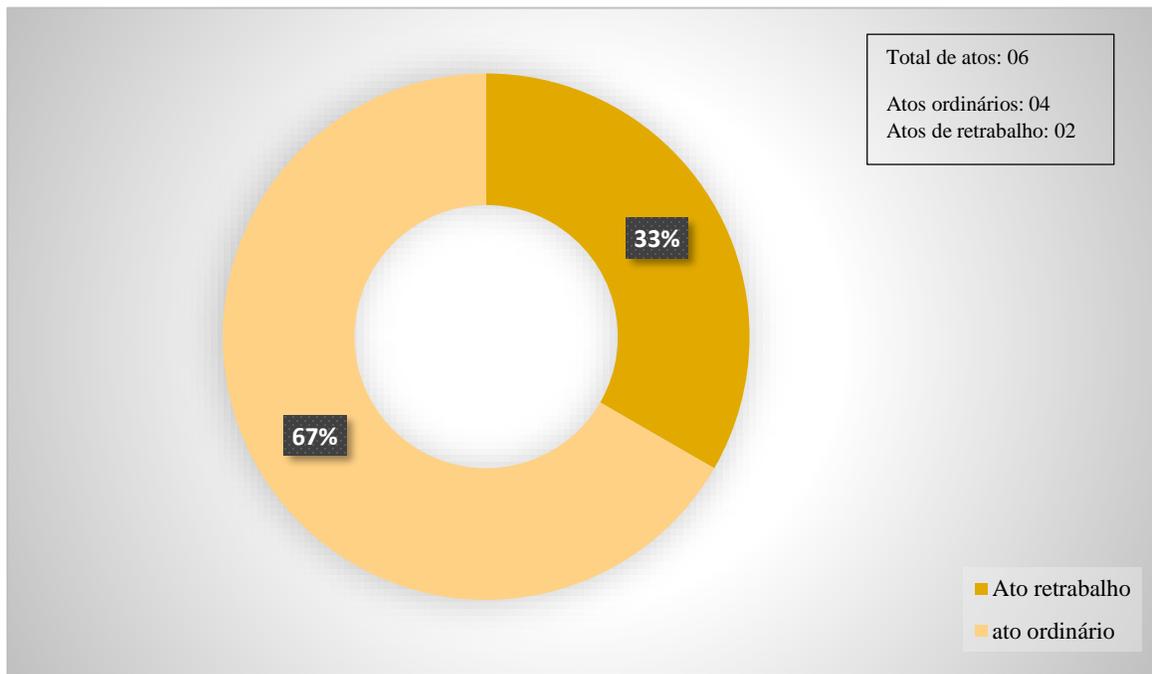
	Nº dispensa	Objeto	Nº processo	Atos adm. efetuados (A)	Atos adm. demandados (B)	Retrabalho (C=A-B)
1	01/2019	Aquisição de etiqueta de controle colorida	23060.001925/2019-87	1	1	0
2	04/2019	Curso de sistemas de energia solar.	23060.001607/2019-16	2	1	1
3	12/2019	Treinamento para Brigada de Incêndio	23060.001642/2019-35	1	1	0
4	16/2019	Equipamentos de Proteção Individual	23060.002554/2019-51	2	1	1
Total				6	4	2

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

⁹ O ano é 2019

A tabela acima está representada no gráfico abaixo, por meio do qual é possível ver que, cerca de 33% das pesquisas de preços efetuadas nos processos de dispensa de licitação são atos originados de um pedido de refazimento ou correção, dessa forma, é possível dizer que 33% do que foi executado por terceirizados no grupo em questão diz respeito a retrabalho, indicando uma perda de tempo considerável.

Gráfico 4 - Retrabalho encontrado nos processos de dispensa de licitação



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.1.2 Inexigibilidade de licitação

Tabela 15 - Retrabalho encontrado nos processos de inexigibilidade de licitação

	Nº inexigibili dade	Objeto	Nº processo	Atos adm. efetuados (A)	Atos adm. demanda dos (B)	Re-trabalho (C=A-B)
1	01/2019	Capacitação de servidores	23290.000561/2019-12	1	1	0
2	02/2019	Capacitação de servidores	23290.000561/2019-12	1	1	0
3	03/2019	Capacitação de servidores	23060.001653/2019-15	1	1	0
4	05/2019	Assinatura informações tributárias	23060.001886/2019-18	1	1	0
5	06/2019	Capacitação de servidores	23060.001949/2019-36	1	1	0
6	07/2019	Capacitação de servidores	23060.002446/2019-88	1	1	0
7	08/2019	Capacitação de servidores	23060.002496/2019-65	1	1	0
8	09/2019	Capacitação de servidores	23060.002494/2019-76	1	1	0
9	10/2019	Capacitação de servidores	23060.002487/2019-74	1	1	0
10	11/2019	Capacitação de servidores	23060.002495/2019-11	1	1	0
11	13/2019	Capacitação de servidores	23060.002668/2019-09	1	1	0
12	14/2019	Capacitação de servidores	23060.002681/2019-50	1	1	0
13	15/2019	Capacitação de servidores	23060.001949/2019-36	1	1	0
14	17/2019	Capacitação de servidores	23060.002717/2019-03	1	1	0
Total				14	14	0

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Como pode ser visto, não houve retrabalho para os processos destinados à inexigibilidade de licitação, o que poderia parecer contraditório ao analisá-los junto aos de dispensa de licitação. Porém, algo precisa ser dito: a pesquisa de preços para inexigibilidade de licitação segue uma regra própria, como não há concorrência entre os participantes, a proposta é enviada diretamente da empresa para o órgão e a única verificação relacionada ao preço que precisa ser feita é a comprovação de que outros órgãos praticam o mesmo preço. Abaixo estão discriminadas as exigências para esse tipo de processo:

- a) Proposta com data atualizada;
- b) Pelos menos três faturas/notas de empenho pagas por outro órgão público federal para comprovar o preço praticado;
- c) Declaração de exclusividade emitida por entidade idônea diversa da beneficiada;
- d) Sendo palestra, currículo do palestrante;
- e) Sendo monopólio, tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data de hora de acesso;

Geralmente, a comprovação do preço praticado (notas de empenhos emitidas por outros órgãos) é enviada pela própria empresa contratada, o que reduz a possibilidade de erro. Essa informação precisa ser considerada para a análise.

5.5.1.3 Contratos

Tabela 16 - Retrabalho encontrado nos processos de contratos

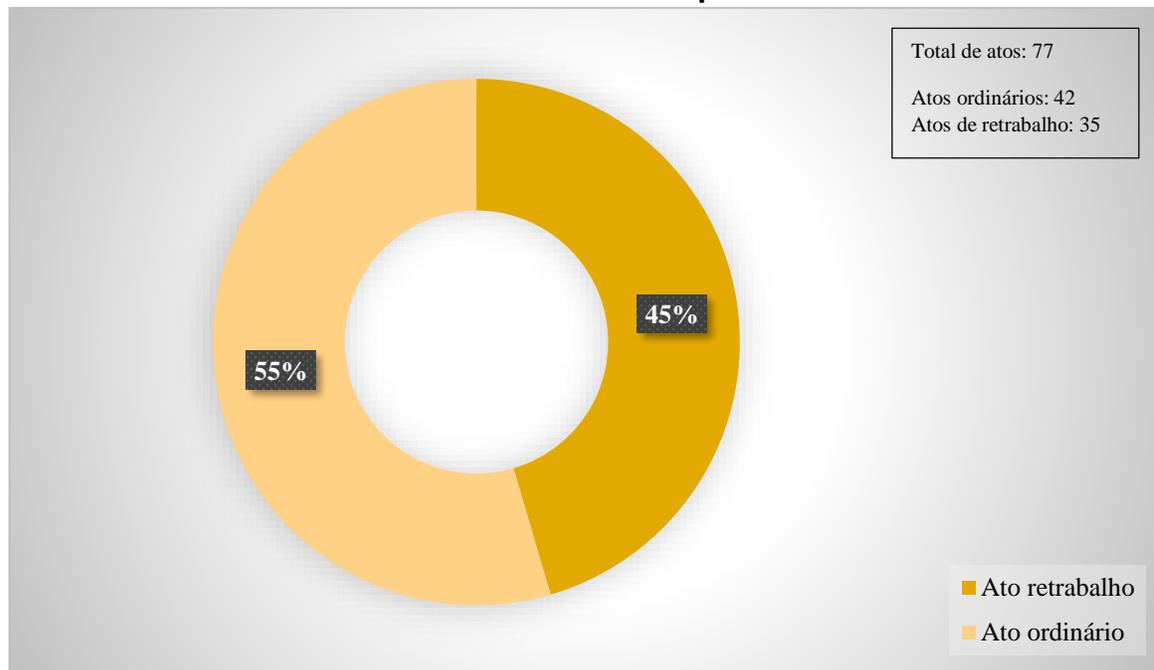
Item	Nº contrato	Nº processo	Objeto do contrato	Atos adm. efetuados (A)	Atos adm. demandados (B)	Re-trabalho (C=A-B)
1	23/2013	23060.000925/2013-74	Locação de imóvel	1	1	0
2	30/2013	23060.002314/2013-61	Fornecimento de água	1	1	0
3	42/2013	23060.002456/2013-28	Fornecimento de água	1	1	0
4	04/2016	23060.000792/2016-89	Serviços de limpeza	3	1	2
5	02/2018	23060.001961/2016-06	Banco de imagens	1	1	0
6	21/2016	23290.001694/2016-55	Sistema Pergamum	2	1	1
7	25/2016	23290.002352/2016-52	Biblioteca Virtual	2	1	1
8	25/2016	23060.002252/2016-30	Abastecimento de veículos	3	1	2
9	04/2017	23060.002677/2016-49	Manutenção de elevadores	2	1	1
10	17/2017	23060.002505/2017-56	Condicionador de ar	2	1	1
11	04/2013	23060.001841/2013-58	Telefonia móvel	2	1	1
12	14/2018	23290.000267/2018-11	Certificados digitais	1	1	0
13	04/2019	23060.000742/2019-44	Gerador de emergência	2	1	1
14	02/2018	23060.002268/2012-19	Publicação em jornal	1	1	0
15	01/2019	23060.003310/2017-23	Vigilância armada	3	1	2
16	05/2019	23060.001035/2019-75	Vigilância armada	3	1	2
17	01/2017	23060.002321/2016-13	Vigilância armada	2	1	1
18	08/2019	23060.002343/2019-18	Vigilância armada	3	1	2
19	15/2016	23060.001923/2016-45	Outsourcing de impressão	2	1	1
20	02/2019	23060.000841/2019-26	Links de internet.	1	1	0
21	34/2013	23060.002725/2012-75	Links de internet.	1	1	0
22	11/2014	23060.003209/2013-49	Apoio administrativo	2	1	1
23	07/2019	23060.002243/2019-91	Agenciamento de viagens	3	1	2
24	03/2019	23290.001818/2018-64	Telefonia fixa.	2	1	1
25	10/2019	23060.002608/2019-88	Seguro veicular.	2	1	1
26	12/2016	23060.000761/2016-28	Manutenção veicular.	1	1	0
27	11/2017	23290.000401/2017-01	Normas ABNT	1	1	0
28	08/2016	23290.000908/2016-76	Sistemas SIGs.	1	1	0
29	14/2014	23060.001479/2014-04	Vigilância armada	3	1	2
30	07/2017	23290.000735/2017-77	Outsourcing de impressão	2	1	1
31	13/2014	23060.003289/2013-32	Seguro de vida	2	1	1
32	19/2018	23060.002088/2018-22	Seguro de vida	2	1	1
33	01/2010	23060.002393/2010-67	Locação de imóvel	1	1	0
34	18/2016	23060.002085/2016/27	Postagem	1	1	0
35	03/2014	23060.002275/2013-00	Telefonia fixa	2	1	1
36	10/2018	23290.001452/2018-23	Telefonia móvel	2	1	1
37	23/2012	23060.001883/2012-16	Locação de imóvel	1	1	0
38	24/2012	23060.001377/2012-19	Impressão gráfica	2	1	1
39	29/2013	23060.002313/2013-16	Energia elétrica	2	1	1
40	13/2016	23290.001737/2016-01	licenças de software	2	1	1
41	01/2016	23290.001917/2016-84	Servidor de rede	1	1	0
42	13/2018	23060.002267/2018-60	Dedetização	3	1	2
43	01/2019	23060.002005/2019-86	Usinas fotovoltaicas	0	0	0
Total				77	42	35

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

A tabela acima está representada no gráfico abaixo, por meio do qual é possível ver que, cerca de 45% das pesquisas de preços efetuadas nos contratos administrativos firmados entre o IFS e várias empresas são atos originados de um pedido de refazimento

ou correção, dessa forma, é possível dizer que 45% do que foi executado por terceirizados no grupo em questão diz respeito a retrabalho, indicando um gasto de tempo relevante. De um universo de 77 atos, 35 deles são demandas corrigidas ou refeitas, o que corresponde a quase a metade.

Gráfico 5 - Retrabalho encontrado nos processos de contratos



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.1.4 Licitações

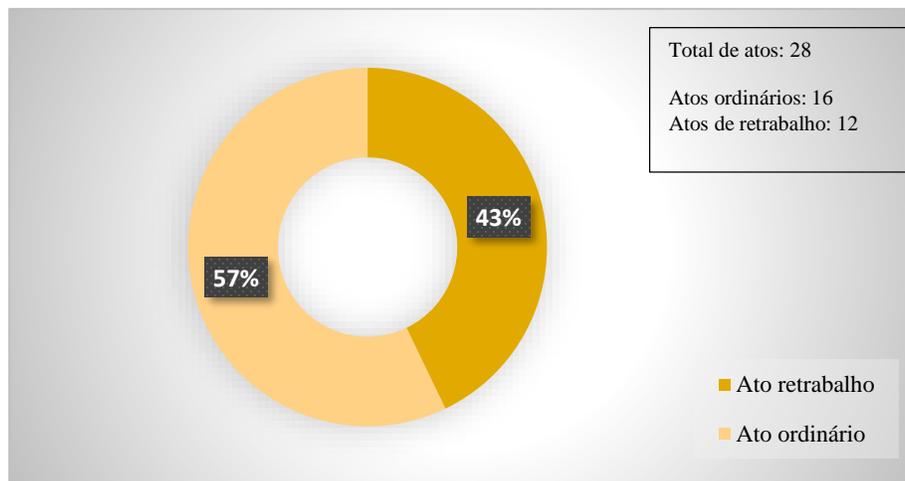
Tabela 17 - Retrabalho encontrado nos processos de licitações

Item	Nº pregão	Objeto	Nº processo	Atos adm. efetuados (A)	Atos adm. demandados (B)	Re- trabalho (C=A-B)
1	01/2019	Manutenção de grupo gerador	23290.002025/2018-62	1	1	0
2	02/2019	Lanches para processo seletivo	23060.000048/2019-27	1	1	0
3	03/2019	Aquisição de material gráfico	23060.000493/2019-97	2	1	1
4	04/2019	Aquisição de (EPIs)	23060.000135/2019-84	2	1	1
5	05/2019	Aquisição de material bibliográfico	23290.000558/2019-91	2	1	1
6	06/2019	Contratação de software	23290.000890/2019-55	2	1	1
7	07/2019	Eventos e correlatos.	23060.001003/2019-70	3	1	2
8	08/2019	Seguro de vida	23060.001082/2019-19	2	1	1
9	09/2019	Aquisição de EPIs	23060.000135/2019-84	1	1	0
110	10/2019	Aquisição de água mineral	23832.000085/2019-57	2	1	1
11	11/2019	Eventos esportivos e correlatos	23060.001674/2019-31	2	1	1
12	12/2019	Manutenção de elevador	23060.001226/2019-37	2	1	1
13	13/2019	Materiais de consumo para arquivo	23060.001768/2019-18	1	1	0
14	14/2019	Mobiliário de biblioteca	23290.001620/2019-61	3	1	2
15	15/2019	Aquisição de placa HBA	23290.001647/2019-54	1	1	0
16	16/2019	Aquisição de nobreaks	23290.001955/2019-80	1	1	0
Total				28	16	12

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

A tabela acima está representada no gráfico abaixo, por meio do qual é possível ver que, cerca de 43% das pesquisas de preços efetuadas nos processos destinados a novas licitações feitas pelo IFS são atos originados de um pedido de refazimento ou correção, dessa forma, é possível dizer que 43% do que foi executado por terceirizados no grupo em questão diz respeito a retrabalho, indicando um gasto de tempo relevante. De um universo de 28 atos, 12 deles são demandas corrigidas ou refeitas, o que corresponde a quase a metade.

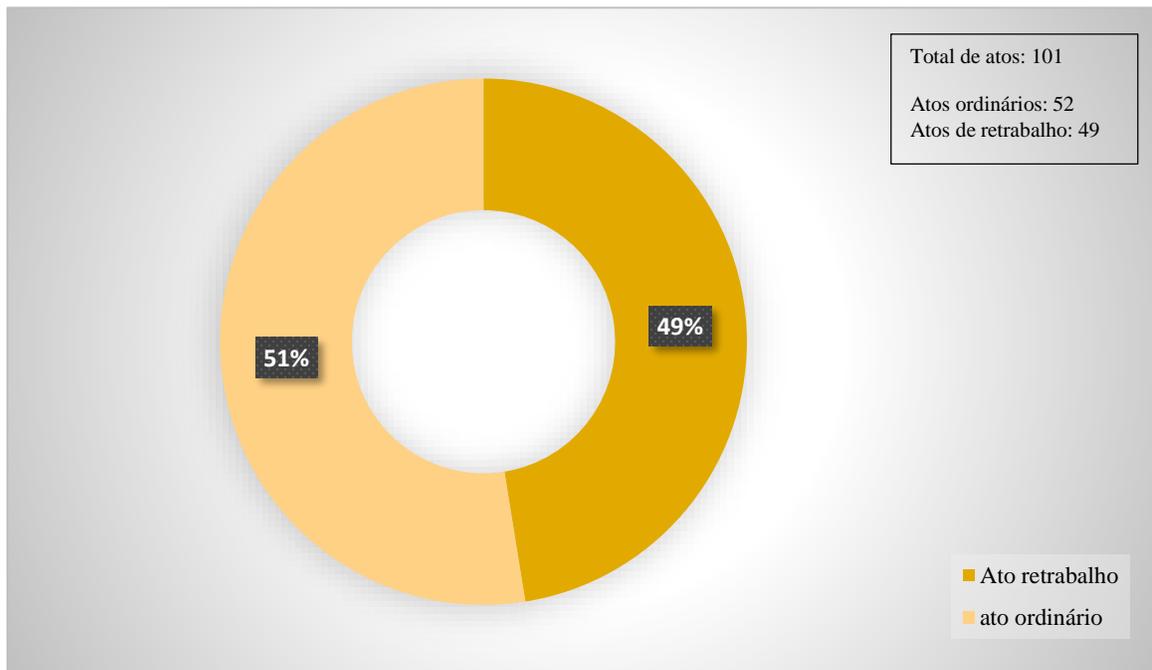
Gráfico 6 - Retrabalho encontrado nos processos de licitações



Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.1.5 Informações compiladas do retrabalho

Somando todos os atos efetuados, e retirando do cômputo os atos de terceirizando, já que sofrem de uma forma diferenciada de realização da pesquisa de preços, temos que dos 101 atos efetuados, 49 deles foram relacionados a uma tarefa que já havia sido demandada e consumiu um tempo que poderia ter sido gasto em outra ação.

Gráfico 7 - Total de pesquisa de preços efetuadas em 2019

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2 Relação de erros que motivaram o retrabalho

Basicamente, o ato de retrabalho é originado por conta de um erro, que culminará no refazimento daquela pesquisa ou em sua correção. Ao longo da análise foi possível relacionar os motivos pelos quais. Esses motivos foram acostados no processo e compõem os quadros a seguir, classificados por grupo.

5.5.2.1 Dispensas de licitação

Abaixo está a relação de motivos que ensejaram o retrabalho nos processos destinados ao procedimento de dispensa de licitação, os quais podem ser conferidos no quadro nº 1.

Quadro 1 - Relação de motivos para o retrabalho nos processos de dispensa

Item	Objeto	Quantidade retrabalho	Motivação
2	Contratação de curso de sistemas de energia solar.	1	Pedido de orçamento sem fixação de prazo
4	Aquisição de Equipamentos de Proteção Individual	1	Envio de e-mails para fornecedores com datas distintas

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.2 Contratos

Abaixo está a relação de motivos que ensejaram o retrabalho nos processos destinados à análise de vantajosidade dos contratos efetuados com o IFS e várias empresas, os quais podem ser conferidos no quadro nº 2.

Quadro 2 - Relação de motivos para o retrabalho nos processos de contratos

Item	Objeto do contrato	Quant. retrabalho*	1ª motivação	2ª motivação
4	Serviços de limpeza	2	Rol de licitações com objeto diverso: contendo prestação de serviço com e sem material	Ausência de relatório
6	Sistema Pergamum	1	Não verificação de exclusividade	-
7	Biblioteca Virtual	1	Não verificação de exclusividade	-
8	Abastecimento de veículos	2	Classificação da pesquisa pelo valor da licitação e não pela taxa	Exclusões não constantes no relatório
9	Manutenção de elevadores	1	Presença de licitações para manutenção de elevadores de obra e não de edifício	-
10	Condicionador de ar	1	Presença de aparelhos com potência superior	-
11	Telefonia móvel	1	Plano de dados superior	-
13	Gerador de emergência	1	Envio de e-mails para orçamento em dias diversos	-
15	Vigilância armada	2	Só vigilância noturna	CCT diversas
16	Vigilância armada	2	Só vigilância diurna	O IFS compõem o rol de licitações pesquisadas
17	Vigilância armada	1	Unidade 44 horas/semanais e não posto 12/36	-
18	Vigilância armada	2	Só vigilância noturna	Unidade divergente (posto e horas)
19	Outsourcing de impressão	1	Pesquisa só com fornecedores	-
22	Apoio administrativo	1	Cargos pesquisados diversos dos do IFS	-
23	Agenciamento de viagens	2	Pesquisa realizada por valor e não por taxa	Não vinculação de prazo para resposta
24	Telefonia fixa.	1	Quantidade de linhas superior	-
25	Seguro veicular.	1	Não vinculação de prazo para resposta	-
29	Vigilância armada	2	Unidade de medida (posto e horas) divergentes	O IFS compõem a base de dados
30	Outsourcing de impressão	1	Impressão colorida e monocromática no mesmo rol	-
31	Seguro de vida	1	Solicitação de orçamento sem prazo	-
32	Seguro de vida	1	Exclusão de informações	-
35	Telefonia fixa	1	Ausência de relatório	-
36	Telefonia móvel	1	Aparelhos com potência superior	-
38	Impressão gráfica	1	O próprio IFS na base de dados pesquisa	-
39	Energia elétrica	1	Voltagem diversa	-
40	licenças de software	1	Não vinculação de prazo	-
42	Dedetização	2	Pesquisa feita por valor e não por metro quadrado	Exclusão de informações não constantes no relatório

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.3 Licitações

Abaixo está a relação de motivos que ensejaram o retrabalho nos processos destinados à novas licitações para as quais era necessário o estabelecimento de preço de referência, como pode ser conferido no quadro nº 3.

Quadro 3 - Relação de motivos para o retrabalho nos processos de licitações

Item	Objeto	Quantidade retrabalho	1º motivação	2ª motivação
3	Aquisição de material gráfico	1	Preços discrepantes	-
4	Aquisição de (EPs)	1	Orçamento de fornecedores como fonte principal	-
5	Aquisição de material bibliográfico	1	Pesquisa unicamente com fornecedores	-
6	Contratação de software	1	Pedido de orçamento sem prazo fixado para retorno	-
7	Eventos e correlatos.	2	Preços discrepantes	Exclusão de informação sem constar no relatório
8	Seguro de vida	1	Desconsideração do prazo da apólice	
10	Aquisição de água mineral	1	Licitações de outros estados	
11	Eventos esportivos e correlatos	1	Presença de dispensas de licitação	
12	Manutenção de elevador	1	O IFS compõe e base de dados	
14	Mobiliário de biblioteca	2	Fornecedor como única fonte	Material das propostas diversos do demandado

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.4 Da classificação dos erros encontrados

Os erros encontrados foram classificados em grupos, prática que objetivava facilitar a na análise e as ações de combate. Abaixo estão descritos os tipos de erros encontrados:

Quadro 4 - Relação de erros que culminaram em retrabalho e sua ocorrência

	Erro	Ocorrência
1	Não ampliação das fontes pesquisadas	3
2	Orçamento de fornecedores como fonte prioritária	1
3	resultados discrepantes dos preços encontrados	2
4	Ausência de relatório com informações detalhadas*	2
5	Solicitação de proposta/orçamento sem prazo para envio definido	5
6	Envio de pedido de proposta para diferentes fornecedores em datas distintas	2
7	Não abertura de termo de referência para verificar efetivamente as propostas homologadas	4
8	Exclusão de informações sem constar no relatório *	4
9	Não exclusão de dispensas de licitação sem termo de referência publicados	1
10	Desconsideração da unidade demandada	6
11	O próprio IFS compor a relação de instituições constantes na pesquisa	5
12	Ausência de atestado de exclusividade	2
13	Instrumentos coletivos diversos	1
14	Objeto divergente do demandado	11
	TOTAL	49

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.5 Atuação dos órgãos de controle em relação aos erros encontrados

Após identificadas as causas que motivaram o retrabalho, essa dissertação buscou lastro nas decisões pertencentes aos órgãos de controle no sentido de identificar se outros órgãos passam por problemas semelhantes e qual a solução a ser dada. Nos próximos itens constam vários acórdãos do Tribunal de Contas da União relacionados aos erros encontrados.

5.5.2.5.1 Não ampliação das fontes pesquisadas

Não ampliar as fontes pesquisadas diz respeito ao erro quando o pesquisador se vale apenas de uma única fonte. A IN 73/2020 não obriga o uso de mais de uma fonte na pesquisa, desde que nela tenha sido utilizado o painel de preços e/ou compras públicas de outros órgãos, porém, se o objetivo é ter plena convicção de um valor de referência que corresponda ao mercado, ampliar as fontes é essencial. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, como pode ser conferido no Acórdão nº 6237/2016, da primeira câmara, cujo relator fora Walton Alencar Rodrigues.

Quadro 5 - Acórdãos do TCU referentes à ampliação de fontes de pesquisa

Ampliar fontes pesquisadas	
Acórdão nº 6237/2016 – primeira câmara	Acórdão nº 6237/2016 – primeira câmara 1.8.1. Recomendar ao Senac/CE que, em futuras licitações, adote as seguintes medidas tendentes a evitar a repetição das irregularidades observadas, em especial naquela que vier a substituir o procedimento ora inquinado: 1.8.1.1. promover a necessária pesquisa de preços que represente, o mais fielmente possível, os preços praticados pelo mercado, devendo levar em conta diversas origens, como, por exemplo, Portal de Compras Governamentais, contratações similares do próprio órgão, do Sistema S e de outros entes públicos, incluindo, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do Siasg e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal , em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária e complementar, conforme jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos TCU 3351/2015, 1445/2015, 2816/2014, 10051/2015, todos do Plenário, e dos Acórdãos 3395/2013-TCU-Segunda Câmara, 868/2013-TCU-Plenário, 853/2014-TCU-1ª Câmara, 70/2015 - TCU -Plenário, 965/2015 - TCU - Plenário e 865/2015 - TCU - Plenário;
Acórdão nº 3.351/2015, plenário	9.2.1.1. na elaboração de orçamento, durante a fase de planejamento da contratação de bens e serviços, devem ser utilizadas fontes diversificadas , a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, priorizando-se os parâmetros previstos nos incisos I e III, do art. 2º, da IN SLTI/MPOG 5/2014, relacionados com o Portal de Compras Governamentais e com as contratações similares de outros entes públicos, sobre os parâmetros contidos nos incisos II e IV do mesmo art. 2º, com relação à pesquisa junto à mídia especializada, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, e junto a fornecedores, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária e complementar;

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.5.2 Orçamento de fornecedores como fonte prioritária

Estabelecer o preço de referência de uma licitação ou um parâmetro financeiro para renovação contratual apenas por meio da pesquisa por fornecedores pode ser muito perigoso. Como o fornecedor sabe que, naturalmente, quando do certame os preços irão cair, corre-se um grave risco de o orçamento fornecido ser superfaturado e isso ocasionar perdas à administração. Referenda isso Acórdão nº 2.816/2014, Plenário do TCU, sob a relatoria do ministro José Múcio Monteiro, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 6 - Acórdãos do TCU referentes a orçamento de fornecedores como fonte prioritária

Orçamento de fornecedores como fonte prioritária	
Acórdão nº 932/2017, plenário	<p>28. Outra irregularidade que segue essa sequência padrão de erros, podendo ser associada tanto às deficiências do termo de referência como à rapidez imposta ao certame, é a insuficiência da estimativa de preço da solução (item 8.3, acima).</p> <p>29. Constatou-se que o preço estabelecido fundou-se exclusivamente em propostas de fornecedores, sem consultas a outras fontes para a composição de um valor mais confiável, a exemplo de adjudicações em certames de outros órgãos ou mesmo contratações realizadas por instituições privadas, conforme preceituado no item 32 do voto condutor do <u>Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário</u>, ou então levantamento de preços a partir de itens da solução, de modo a que o somatório obtido com esses valores servisse de estimativa do preço total da contratação ou de parâmetro de ajuste das propostas recebidas pelo CNJ. Com efeito, se a legislação é clara ao exigir a correta avaliação do objeto a ser contratado, a materialidade envolvida no caso concreto demandaria uma cautela certamente maior no cumprimento de tal preceito.</p>
Acórdão 1.445/2015, plenário	<p>9.3. dar ciência ao Ministério da Justiça de que:</p> <p>9.3.1. no âmbito do Pregão Eletrônico 28/2014, constatou-se que o orçamento estimado foi elaborado com base tão somente em consulta a fornecedores, contrariando jurisprudência do TCU no sentido de que, na elaboração de orçamento na fase de planejamento da contratação de bens e serviços, bem como quando da demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato de serviço contínuo, devem ser utilizadas fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados;</p> <p>9.3.2. para fim de orçamentação nas licitações de bens e serviços, devem ser priorizados os parâmetros previstos nos incisos I e III do art. 2º da IN SLTI/MPOG 5/2014, quais sejam, “Portal de Compras Governamentais” e “contratações similares de outros entes públicos”, em detrimento dos parâmetros contidos nos incisos II e IV daquele mesmo art. 2º, isto é, “pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” e “pesquisa com os fornecedores”, cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar;</p>
Acórdão nº 3.395/2013, segunda câmara	<p>1.6. Determinar à Fundação Nacional do Índio que:</p> <p>[...]</p> <p>1.6.2. ao estimar o custo de contratação, adote como base, preferencialmente, os preços praticados em contratações similares, bem como aqueles parametrizados em indicadores setoriais, tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência, tarifas públicas ou outros equivalentes, se for o caso, nos termos do art. 15, inciso XII, b, da IN SLTI 2/2008, valendo-se de consultas de preços diretamente junto a potenciais fornecedores somente quando não for possível utilizar-se dos citados expedientes;</p>

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.5.3 Resultados discrepantes dos preços encontrados

De igual forma, elaborar uma pesquisa de preços cujos valores variem muito para o mesmo objeto pode demonstrar inconsistência e pôr em risco todo o certame. Não é razoável que o mesmo objeto seja vendido aos órgãos da Administração Pública com o preço extremamente diferente. O entendimento do TCU é claro em relação ao isso, como pode ser lido no quadro abaixo.

Quadro 7 - Acórdãos do TCU referentes a resultados discrepantes dos preços encontrados

Resultados discrepantes dos preços encontrados	
Acórdão 2.816/2014, plenário	Restou comprovado dessa análise que: as pesquisas de preços não refletem a realidade praticada no mercado , sendo, pois, inadequadas para delimitar as licitações; as pesquisas não apresentam consistência, uma vez que a diferença entre a menor e a maior cotação, em muitos casos, é desarrazoada, chegando a quatro vezes; e as empresas, em resposta a pesquisas realizadas pela Administração Pública, tendem a apresentar propostas de preços com valores muito acima daqueles praticados no mercado, retirando desse instrumento a confiabilidade necessária para balizar contratações que envolvem quantias consideráveis. [...] Assim, deve-se recomendar especial atenção ao disposto no art. 2º da IN 5/2014 SLTI/MP, combinada com ações efetivas de treinamento em formação e estimativa de preços, a partir de pesquisas feitas com fornecedores, em mídia e sítios especializados, em contratações similares de outros entes públicos e nos portais oficiais de referenciamento de custos.
Acórdão nº 403/2013, primeira câmara	1.5. Determinações: 1.5.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que: 1.5.1.1. aprimore a metodologia de pesquisa de preços de mercado, atentando, entre outros aspectos, para a necessidade de definir precisamente as características e os quantitativos do objeto a ser licitado, de modo a obter preços estimados próximos à realidade de mercado, em atenção ao art. 9º, § 2º do Decreto 5.450/2005, evitando discrepâncias significativas entre o valor orçado e o efetivamente licitado , observadas nos Pregões Eletrônicos 28/2012, 29/2012, 30/2012, 31/2012, 36/2012, 38/2012 e 50/2012, todos da UASG 550005;
Acórdão nº 403/2013	A estimativa de preços que integrou o projeto básico do certame revelou-se superestimada , porque os valores dos serviços objeto da contratação foram calculados a partir de orçamentos com grande variação de preços. Sobre o tema, assim se manifestou a unidade técnica, <i>in verbis</i> (peça 7): "26. Essa constatação pode ser verificada pelo fato do orçamento elaborado com base em consultas que apresentam grandes variações de preços, suficientes para se afirmar que a média desses preços não se presta para representar os preços praticados no mercado, e, ainda, pelo fato da proposta vencedora (R\$ 3.292.668,90) ser de valor cerca de duas vezes menor do que aquele estimado pela COGRL e que consta do edital (R\$ 6.423.490,12)."(grifei) Indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados. [...] Não cuidaram os responsáveis de pesquisar os preços praticados em contratos congêneres, então mantidos pela Coordenação-geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda. A adoção dessa providência seria suficiente para revelar o desacerto do orçamento submetido à licitação. [...] Houve, portanto, infração ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. A falta de diligência dos gestores, entretanto, não se revelou danosa ao Erário, porque a disputa comercial havida no certame licitatório conduziu à contratação do serviço por valor correspondente à metade do estimado. A ausência de dano, contudo, não se mostra hábil a afastar a hipótese de imposição da sanção de que trata o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Por essa razão, acolho a proposta de cominação de multa aos responsáveis.
Acórdão nº 2.637/2015, plenário	9.3.1. realização de pesquisas de preços com utilização de orçamento manifestamente superior à prática de mercado (cerca de 40% superior ao segundo orçamento de maior valor), o que contraria o art. 2º, § 6º, da IN-SLTI/MPOG 5/2014 e o posicionamento do TCU representado no Acórdão 2943/2013-TCU-Plenário; 9.3.2. realização de pesquisa de preços com amplitude insuficiente, restrita ao possível envio de dois e-mails a oito empresas do ramo, tendo-se obtido apenas três orçamentos, não obstante o mercado fornecedor do serviço ser vasto; e, ainda, que não se considerou a utilização de preços de contratações similares na Administração Pública e a informações de outras fontes, tais como o ComprasNet e outros sites especializados, afrontando o art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e o art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, conforme entendimento do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário;

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.5.4 Ausência de relatório com informações detalhadas

Um relatório compilando todos os atos efetuados para a finalização de uma pesquisa de preços é essencial para a verificação de erros caso estes ocorram. É muito comum que várias ações sejam executadas, mas que não constem no relatório. Isso traz imprecisão à pesquisa e macula todo o procedimento. O Tribunal de Contas da União tem entendimento pacífico sobre o tema, como pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 8 - Acórdãos do TCU referentes a Ausência de relatório com informações detalhadas

	Ausência de relatório com informações detalhadas
Acórdão nº 403/2013, primeira câmara	1.5. Determinações: 1.5.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que: 1.5.1.1. aprimore a metodologia de pesquisa de preços de mercado, atentando, entre outros aspectos, para a necessidade de definir precisamente as características e os quantitativos do objeto a ser licitado , de modo a obter preços estimados próximos à realidade de mercado, em atenção ao art. 9º, § 2º do Decreto 5.450/2005, evitando discrepâncias significativas entre o valor orçado e o efetivamente licitado, observadas nos Pregões Eletrônicos 28/2012, 29/2012, 30/2012, 31/2012, 36/2012, 38/2012 e 50/2012, todos da UASG 550005;
Acórdão 3.408/2014, segunda câmara	1.9. Dar ciência ao Departamento de Polícia Federal sobre as seguintes impropriedades: [...] 1.9.2. deficiência no procedimento de estabelecimento do custo estimado da contratação, verificando-se falta de padronização dos quantitativos orçados e da documentação comprobatória do efetivo envio de consultas de preços às empresas selecionadas por meio de aviso ou de protocolo de recebimento, ocorrência identificada no processo 08200.006593/2011-34, o que afronta o princípio da razoabilidade e o disposto no <u>Acórdão 586/2009-TCU-Segunda Câmara</u> ; 1.9.3. ausência, para fins de formação do custo estimado da contratação, de pesquisa de preços em pelo menos três empresas, ocorrência identificada no processo 08200.006593/2011-34, o que afronta o disposto nos <u>Acórdão 1638/2010-TCU-Plenário</u> , 3219/2010-Plenário e 7049/2010-2ª Câmara; 1.9.4. ausência de avaliação crítica de valores obtidos em pesquisa de preço que apresentam grande disparidade em relação aos demais, comprometendo a estimativa do preço de referência, ocorrência identificada no processo 08200.006593/2011-34, o que afronta o princípio da eficiência e o disposto no voto condutor do <u>Acórdão 403/2013-TCU-Primeira Câmara</u> ;

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.2.5.5 Solicitação de proposta/orçamento sem prazo para envio definido

A Instrução Normativa nº 73/2020, por meio do inciso I, do §2º do art. 5º, diz que, quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores o prazo para resposta deve ser conferido, levando-se em conta a complexidade do objeto. Tal medida é importante para evitar que obtenha um vencedor. Imagine-se o fato de que um pedido de orçamento é mandado para 20 (vinte) fornecedores, no quinto dia útil ao enviado, a Administração

já possui 3 propostas, considera a mais barata como classificada, no entanto, 3 dias depois, uma proposta com valor inferior à classificada é recebida. Tal fato traria imprecisão aos atos administrativos.

5.5.2.5.6 Envio de pedido de proposta para diferentes fornecedores em datas distintas

Para que o princípio da igualdade de condições entre os licitantes seja efetivado, como exige a Lei de Licitações e Contratos, os pedidos de propostas referentes à determinada demanda devem ser enviados no mesmo dia e horário, possibilitando aos concorrentes a chance de disputarem sem prevalências entre si.

5.5.2.5.7 Não abertura de termo de referência para verificar efetivamente as propostas homologadas

Não abrir os termos de referências de cada licitação que é selecionada para compor a pesquisa de preços é um erro gravíssimo porque considerar fielmente que a informação gerada pelo Painel de preços pode levar a imprecisões sérias de valores e com isso submeter toda a licitação a um grande risco.

5.5.2.5.8 Exclusão de informações sem constar no relatório

O § 3º do art. 6º da Instrução Normativa nº 73/2020 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia afirma que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados. É comum que sejam excluídos valores que não correspondem à realidade do mercado, no entanto, tal exclusão precisa estar registrada em relatório próprio, a fim de que ser verificado por servidor diverso ou auditada por setor competente.

5.5.2.5.9 Não exclusão de dispensas de licitação sem termo de referência publicados

O Painel de preços do Governo Federal, site que contempla todas as compras efetuadas via sistema Comprasnet, também do Governo Federal, relaciona em sua base

de dados dispensas de licitação, no entanto, várias delas não vêm acompanhadas de termo de referência, por não ser obrigatória a sua inserção, o que inviabiliza a verificação das informações concernentes ao objeto. Inserir o preço de uma dispensa de licitação sem que fosse verificado o documento que a gera e seu objeto conferido pode comprometer a pesquisa de preços e por isso é considerado um erro.

5.5.2.5.10 Desconsideração da unidade demandada

Diversas vezes a unidade do objeto licitado traduz um valor não necessariamente coerente com o valor da licitação. Por exemplo: uma licitação destinada a formar ata de registro de preços para contratação futura de empresa responsável por gerenciamento de abastecimento de frota, no valor de R\$ 5.000,000, no entanto, o que se espera dessa pesquisa é saber qual a taxa a ser incidida no referido valor que a empresa vencedora irá cobrar, se 1%, 2%, e por aí vai. Uma pesquisa precisa levar essas características em consideração e conhecer efetivamente o objeto.

5.5.2.5.11 O próprio IFS compor a relação de instituições constantes na pesquisa

Inserir o próprio contrato ou licitação na base de dados destinada a comparar o preço a ser licitado ou contratado é uma falha técnica que deve ser afastada das pesquisas de preços. Quando se quer um resultado isento sobre como o mercado está se portando, o pesquisador não deve inserir o seu próprio preço praticado.

5.5.2.5.12 Ausência de atestado de exclusividade

Algumas compras na Administração Pública possuem a característica de inexigirem o procedimento licitatório, seja por fornecedor exclusivo, seja por objeto único, o que inviabilizaria a competição. Se uma pesquisa de preços relacionada a um contrato originado de uma inexigibilidade de licitação for efetuada, essa exclusividade precisa ser perquirida sob pena de comprometer um procedimento.

5.5.2.5.13 Instrumentos coletivos diversos

Quando se fala em licitação ou contratos de mão de obra com dedicação exclusiva, imediatamente está se falando de Convenções Coletivas de Trabalho, as famosas CCT's. Toda categoria profissional possui uma convenção a ela aplicável. Se uma instituição possui um contrato e precisa verificar se o preço por ela praticado é o de mercado, só devem compor o rol de preços, os contratos referentes à mesma convenção coletiva, sob o grande risco de comparar preços gerados por comandos diferentes.

5.5.2.5.14 Objeto divergente do demandado

O erro atribuído a deixar que preços referentes a objetos divergentes do pesquisado possam compor a base de informações de uma pesquisa de preços é, sem dúvida, um dos mais gravosos, já que a comparação está por si toda prejudicada. Isso por ocorrer quando o pesquisador não consulta os termos de referência das licitações ou seleciona de forma equivocada objetos que nada ou pouco tem a ver com o demandado.

5.5.3 Tempo

Como segundo critério de produtividade buscada, o critério tempo foi contabilizado considerando o tempo médio despendido contado em dias corridos para a finalização das tarefas a eles atribuídas. Da data da tramitação da Diretoria para o setor de pesquisa de preços até o seu retorno.

Abaixo encontra-se uma tabela que demonstra o tempo médio em dias corridos gasto para que seja executada a pesquisa de preços demandada, classificado por grupo.

5.5.3.1 Dispensas

Este item se compromete a informar o tempo utilizado nas pesquisas de preços referentes aos processos de dispensa de licitação que é de, em média 15,5 dias, conforme tabela a seguir.

Tabela 18 - tempo médio gasto em pesquisas de preços de dispensas de licitação

Item	Nº dispensa	Objeto	Nº processo	Re-trabalho (C=A-B)	Tempo gasto (dias corridos)
1	01/2019	Aquisição de etiqueta de controle colorida	23060.001925/2019-87	0	12
2	04/2019	Curso de sistemas de energia solar.	23060.001607/2019-16	1	19
3	12/2019	Treinamento para Brigada de Incêndio	23060.001642/2019-35	0	14
4	16/2019	Aquisição de EPIs.	23060.002554/2019-51	1	17
Tempo médio despendido					15,5

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.3.2 Inexigibilidades

De igual forma, este item se compromete a informar o tempo utilizado nas pesquisas de preços referentes aos procedimentos de inexigibilidade de dispensa de licitação que é de, em média 6,35 dias, conforme tabela a seguir.

Tabela 19 - tempo médio gasto com pesquisa de preços em processos de inexigibilidade de licitação

	Nº inexigibilidade	Objeto	Nº processo	Re-trabalho (C=A-B)	Tempo utilizado (dias corridos)
1	01/2019	Capacitação de servidores	23290.000561/2019-12	0	6
2	02/2019	Capacitação de servidores	23290.000561/2019-12	0	8
3	03/2019	Capacitação de servidores	23060.001653/2019-15	0	5
4	05/2019	Assinatura de informações tributárias	23060.001886/2019-18	0	9
5	06/2019	Capacitação de servidores	23060.001949/2019-36	0	4
6	07/2019	Capacitação de servidores	23060.002446/2019-88	0	7
7	08/2019	Capacitação de servidores	23060.002496/2019-65	0	6
8	09/2019	Capacitação de servidores	23060.002494/2019-76	0	8
9	10/2019	Capacitação de servidores	23060.002487/2019-74	0	7
10	11/2019	Capacitação de servidores	23060.002495/2019-11	0	6
11	13/2019	Capacitação de servidores	23060.002668/2019-09	0	5
12	14/2019	Capacitação de servidores	23060.002681/2019-50	0	4
13	15/2019	Capacitação de servidores	23060.001949/2019-36	0	8
14	17/2019	Capacitação de servidores	23060.002717/2019-03	0	6
Tempo médio despendido					6,35

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

5.5.3.3 Contratos

Este item se conclui que, o tempo utilizado nas pesquisas de preços referentes aos processos de contratos firmados entre o IFS e as várias empresas contratadas para os mais diversos serviços é de 22,16 dias.

Tabela 20 - tempo médio gasto com pesquisa de preços em processos de contratos

Item	Nº contrato	Nº processo	Objeto do contrato	Re-trabalho (C=A-B)	Tempo utilizado (dias corridos)
1	23/2013	23060.000925/2013-74	Locação de imóvel	0	15
2	30/2013	23060.002314/2013-61	Fornecimento de água	0	13
3	42/2013	23060.002456/2013-28	Fornecimento de água	0	14
4	04/2016	23060.000792/2016-89	Serviços de limpeza	2	59
5	02/2018	23060.001961/2016-06	Banco de imagens	0	6
6	21/2016	23290.001694/2016-55	Sistema Pergamum	1	21
7	25/2016	23290.002352/2016-52	Biblioteca Virtual	1	17
8	25/2016	23060.002252/2016-30	Abastecimento de veículos	2	45
9	04/2017	23060.002677/2016-49	Manutenção de elevadores	1	23
10	17/2017	23060.002505/2017-56	Condicionador de ar	1	40
11	04/2013	23060.001841/2013-58	Telefonia móvel	1	18
12	14/2018	23290.000267/2018-11	Certificados digitais	0	7
13	04/2019	23060.000742/2019-44	Gerador de emergência	1	16
14	02/2018	23060.002268/2012-19	Publicação em jornal	0	3
15	01/2019	23060.003310/2017-23	Vigilância armada	2	38
16	05/2019	23060.001035/2019-75	Vigilância armada	2	27
17	01/2017	23060.002321/2016-13	Vigilância armada	1	19
18	08/2019	23060.002343/2019-18	Vigilância armada	2	36
19	15/2016	23060.001923/2016-45	Outsourcing de impressão	1	18
20	02/2019	23060.000841/2019-26	Links de internet.	0	9
21	34/2013	23060.002725/2012-75	Links de internet.	0	10
22	11/2014	23060.003209/2013-49	Apoio administrativo	1	30
23	07/2019	23060.002243/2019-91	Agenciamento de viagens	2	27
24	03/2019	23290.001818/2018-64	Telefonia fixa.	1	22
25	10/2019	23060.002608/2019-88	Seguro veicular.	1	30
26	12/2016	23060.000761/2016-28	Manutenção veicular.	0	15
27	11/2017	23290.000401/2017-01	Normas ABNT	0	12
28	08/2016	23290.000908/2016-76	Sistemas SIGs.	0	17
29	14/2014	23060.001479/2014-04	Vigilância armada	2	40
30	07/2017	23290.000735/2017-77	Outsourcing de impressão	1	19
31	13/2014	23060.003289/2013-32	Seguro de vida	1	24
32	19/2018	23060.002088/2018-22	Seguro de vida	1	21
33	01/2010	23060.002393/2010-67	Locação de imóvel	0	16
34	18/2016	23060.002085/2016/27	Postagem	0	13
35	03/2014	23060.002275/2013-00	Telefonia fixa	1	17
36	10/2018	23290.001452/2018-23	Telefonia móvel	1	30
37	23/2012	23060.001883/2012-16	Locação de imóvel	0	25
38	24/2012	23060.001377/2012-19	Impressão gráfica	1	29
39	29/2013	23060.002313/2013-16	Energia elétrica	1	17
40	13/2016	23290.001737/2016-01	licenças de software	1	23
41	01/2016	23290.001917/2016-84	Servidor de rede	0	14
42	13/2018	23060.002267/2018-60	Detetização	2	36
43	01/2019	23060.002005/2019-86	Usinas fotovoltaicas	0	0
Tempo médio (931 dias/42 processos)					22,16

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

Efetuando-se a divisão de 931, que é a soma de todos os dias despendidos para a realização das pesquisas de preços e dividindo-os por 42 processos, tem-se que o tempo médio gasto para realização dessa tarefa é de aproximadamente 22,16 dias. Importante deixar claro, que mesmo o rol de contratos ser de 43 processos, apenas 42 tinham demandas por pesquisa de preços. O contrato 01/2019, que tem por objeto a instalação de usinas fotovoltaicas é um contrato por escopo e não é renovável.

5.5.3.4 Pregões

Por fim, este item se compromete a informar o tempo utilizado nas pesquisas de preços referentes aos procedimentos de planejamento de novas contratações, por meios dos quais são estabelecidos preços de referência, que é de, em média 24,18 dias, conforme tabela a seguir.

Tabela 21 - tempo médio gasto com pesquisas de preços em processos de licitações

Item	Nº pregão	Objeto	Nº processo	Re-trabalho (C=A-B)	Tempo utilizado (dias corridos)
1	01/2019	Manutenção de grupo gerador	23290.002025/2018-62	0	12
2	02/2019	Lanches para processo seletivo	23060.000048/2019-27	0	14
3	03/2019	Aquisição de material gráfico	23060.000493/2019-97	1	26
4	04/2019	Aquisição de (EPs)	23060.000135/2019-84	1	19
5	05/2019	Aquisição de material bibliográfico	23290.000558/2019-91	1	16
6	06/2019	Contratação de software	23290.000890/2019-55	1	20
7	07/2019	Eventos e correlatos.	23060.001003/2019-70	2	60
8	08/2019	Seguro de vida	23060.001082/2019-19	1	27
9	09/2019	Aquisição de EPs	23060.000135/2019-84	0	18
10	10/2019	Aquisição de água mineral	23832.000085/2019-57	1	27
11	11/2019	Eventos esportivos e correlatos	23060.001674/2019-31	1	18
12	12/2019	Manutenção de elevador	23060.001226/2019-37	1	26
13	13/2019	Materiais de consumo para arquivo	23060.001768/2019-18	0	21
14	14/2019	Mobiliário de biblioteca	23290.001620/2019-61	2	58
15	15/2019	Aquisição de placa HBA	23290.001647/2019-54	0	13
16	16/2019	Aquisição de nobreaks	23290.001955/2019-80	0	12
Tempo médio despendido					24,18

Fonte: elaborado pelo autor, 2021.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi autorizada pelo Instituto Federal de Sergipe, a qual só pode ser efetivada por meio da consulta aos seus dados, conforme apêndice A.

O estudo aqui desenvolvido versou sobre o uso da terceirização na Administração Pública, mais especificamente sobre a terceirização das atividades processuais administrativas no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe, precisamente aquelas adstritas ao setor de licitações e contratos da Instituição, denominado em seu organograma de Diretoria de Licitações e Contratos.

Após amplo debate sobre o conceito da terceirização, após reconhecimento político do termo, esta dissertação a considerou como toda e qualquer interposição na relação de trabalho cujo objetivo primordial seja a maximização de lucro, gerando enfraquecimento das relações trabalhistas e cuja engrenagem mestra corresponde a uma lógica mercadológica.

A terceirização nasce a partir de uma primeira onda hegemônica do neoliberalismo, originada a partir da crise do Estado de Bem-Estar Social europeu na década de 1970 e seria uma poderosa arma na luta pela desconstituição dos direitos individuais e sociais trabalhistas firmados pelo Constitucionalismo Humanista e Social elaborado na Europa.

A terceirização no Brasil acabou disseminada na década de 1990 pelo governo Fernando Collor que reduziu as alíquotas de exportação e protagonizou programas de privatização e desregulamentação da economia, o que acabou pressionando as empresas a mudarem a sua prática de gestão, objetivando redução de custo e aumento de produtividade.

Desde então vem ocorrendo sistematicamente até atingir seu auge em 2017 no momento do pós-golpe parlamentar que deteriorou direitos trabalhistas. Essa estratégia trabalhista – e política – invade a Administração Pública e suas diversas instituições. Com o IFS não foi diferente: pouco tempo após a criação da Rede Federal de Ensino técnico, a terceirização já invadia as atividades administrativas na Instituição.

A inserção deste mecanismo no IFS, gerou a problematização deste estudo, a qual esteve dedicada a responder qual a produtividade, aferida por meio dos critérios de retrabalho e tempo de execução, dos empregados terceirizados na Diretoria de Licitações e Contratos do Instituto Federal de Sergipe relacionada aos atos processuais administrativos, que foram resumidos numa única tarefa: pesquisa de preços uma vez que é a única atividade realizada pelos funcionários terceirizados estudados.

O universo foi de 77 processos, classificados em quatro grupos: **contratos**, que corresponde aos contratos firmados entre o IFS e instituições diversas destinados às mais variadas demandas, como fornecimento de mão de obra até instalação de usinas fotovoltaicas; **dispensa de licitação**, grupo que corresponde aos processos em que o procedimento licitatório fora dispensado tendo em vista as determinações legais; **inexigibilidade**, grupo relacionado à inexigibilidade de licitação, o qual corresponde aos processos em que não fora possível realizar a licitação, uma vez que as circunstâncias que envolvem o objeto demandado inviabilizam a competição ou são fornecidos por agente único; e por fim o grupo relacionado às **licitações ordinárias**, realizadas unicamente por meio da modalidade pregão, em sua forma eletrônica.

Para o primeiro grupo, foram identificados 4 (quatro) processos em que a licitação foi dispensada; para o segundo 14 (quatorze) para os quais o certame era inexigível, para o terceiro, 43 (quarenta e três) contratos, e para o quarto 16 (dezesesseis) pregões eletrônicos, formando ao todo um universo composto por 77 (setenta e sete) autos de processos

Para o primeiro critério de produtividade (retrabalho), o estudo mostrou que, cerca de 33% das pesquisas de preços efetuadas nos processos de dispensa de licitação são atos originados de um pedido de refazimento ou correção, dessa forma, é possível dizer que 33% do que foi executado por terceirizados no grupo em questão diz respeito a retrabalho, indicando uma perda de tempo considerável.

Para os casos de inexigibilidade de licitação não houve retrabalho, o que poderia parecer contraditório ao analisá-los junto aos de dispensa de licitação. Porém, um alerta fora feito: a pesquisa de preços para inexigibilidade de licitação segue uma regra própria, como não há concorrência entre os participantes, a proposta é enviada diretamente da

empresa para o órgão e a única verificação relacionada ao preço que precisa ser feita é a comprovação de que outros órgãos praticam o mesmo preço.

Para o grupo de contratos, o estudo mostrou que cerca de 45% das pesquisas de preços efetuadas nos contratos administrativos firmados entre o IFS e várias empresas são atos originados de um pedido de refazimento ou correção, dessa forma, é possível dizer que 45% do que foi executado por terceirizados no grupo em questão diz respeito a retrabalho, indicando uma perda de tempo a ser considerada. De um universo de 77 atos, 35 deles são demandas corrigidas ou refeitas, o que corresponde a quase sua metade.

E para o grupo de licitações foi demonstrado que cerca de 43% das pesquisas de preços efetuadas nos processos destinados a novas licitações feitas pelo IFS são atos originados de um pedido de refazimento ou correção, dessa forma, é possível dizer que 43% do que foi executado por terceirizados no grupo em questão diz respeito a retrabalho, indicando uma perda de tempo considerável. De um universo de 28 atos, 12 deles são demandas corrigidas ou refeitas, o que corresponde a quase a metade.

Resumindo, é possível concluir que, dos 77 processos mapeados, nos quais constavam 101 solicitações de pesquisa de preços, 49 delas foram relacionados a uma tarefa que já havia sido demandada e consumiu um tempo que poderia ter sido gasto em outra ação.

A despeito dos números consideráveis em relação ao retrabalho, questionamentos podem ser feitos: ao entender retrabalho como falha, de quem seria a culpa? Da Instituição que terceiriza sem estabelecer critérios de seleção que possam minimizar os riscos dos erros, da falta de treinamento que é dado aos profissionais, ou da falta de fiscalização dessas atividades?

Como o objetivo dessa pesquisa não passa por estes questionamentos e não é possível exaurir todos os assuntos que acabarem surgindo a partir das considerações aqui desenvolvidas, tais perguntas poderão ser objeto de análise de estudos futuros gerenciados a partir dos dados aqui obtidos.

Foram relacionados 14 erros que culminaram no aparecimento de retrabalho, que serão descritos adiante com a sua respectiva solução proposta.

Os erros relacionados à não ampliação das fontes pesquisas, à realização de orçamento de fornecedores como fonte prioritária, aos resultados discrepantes dos preços encontrados, à solicitação de proposta sem prazo para envio definido, ao envio de pedido de proposta para diferentes fornecedores em datas distintas, à não abertura de termo de referência para verificar efetivamente as propostas homologadas, à não exclusão de dispensas de licitação sem termo de referência publicados, à não desconsideração da unidade demandada, ao fato de o próprio IFS compor a relação de instituições constantes na pesquisa, à ausência de atestado de exclusividade, à existência de Instrumentos coletivos diversos como o mesmo comparativo e ao objeto divergente do demandado, podem ser combatidos mediante a leitura do Apêndice B, que é o Manual de Pesquisa de Preços, desenvolvido na modalidade de produto técnico dessa dissertação.

Esse manual está atualizado conforme a nova Instrução Normativa nº 73/2020 e tem por objetivo instruir toda a execução de uma pesquisa de preços. Ele foi desenvolvido tendo uma linguagem simples e clara e explica os conceitos existentes na licitação que muitas vezes dificultam as atividades a serem executadas pela natureza técnica que possuem. Também menciona os principais descuidos que um pesquisador de preços pode cometer e como evita-los.

Quanto aos erros relacionados à ausência de relatório com informações detalhadas e exclusão de informações sem a referida consignação em relatório, o Apêndice C contém modelos de relatório de pesquisa de preços e declarações de vantajosidade, que auxiliarão o pesquisador de preços na peleja diária por uma pesquisa que reflita os preços praticados pelo mercado.

E em relação a todo o procedimento para realização da pesquisa também foi criado um fluxo de trabalho, o qual é constante do Apêndice D, como forma de evitar falhas corriqueiras e ações imprecisas.

Em relação ao tempo, segundo critério de produtividade buscada, o critério tempo foi contabilizado considerando o tempo médio despendido contado em dias corridos para a finalização das tarefas a eles atribuídas. Da data da tramitação da Diretoria para o setor de pesquisa de preços até o seu retorno.

O tempo utilizado nas pesquisas de preços referentes aos processos de dispensa de licitação foi de, em média 15,5 dias, já para pesquisas de preços referentes aos procedimentos de inexigibilidade de dispensa de licitação foi de, em média 6,35 dias. Por sua vez, o tempo utilizado nas pesquisas de preços referentes aos processos de contratos firmados entre o IFS e as várias empresas contratadas para os mais diversos serviços foi de 22,16 dias e por fim, o tempo relacionado às pesquisas de preços constantes dos processos de contratos foi, em média, 22,16 dias.

Conclui-se que, o presente estudo demonstra que a quantidade efetuada de retrabalho é considerável, aumentando o tempo até a concretização com êxito da tarefa de pesquisa de preços a ser feita por funcionários terceirizados na Diretoria de Licitações e Contratos da Reitoria.

Tal retrabalho impacta diretamente na quantidade de recurso que é injetado na área administrativa, uma vez que contratar um serviço com menor percentual de erro, poderia trazer contratos com valores menores, já que demandariam menos pessoas para executarem as mesmas tarefas.

As ações de combate aos erros discutidos e analisados demonstram que este estudo não tem um fim em si mesmo e que, por meio do alcance total de seus objetivos específicos, foi possível obter ferramentas capazes de contribuir para uma pesquisa de preços mais célere, profissional e condizente com a realidade e um maior aproveitamento dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Terceirização: o futuro do trabalho no Brasil. *Trab. Educ. Saúde*. Rio de Janeiro, 2017, v. 15, n. 2, p. 337-345, maio/ago.

AMORIM, H. **Terceirização no serviço público**: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: LTr, 2009.

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 34, p. 19-40, jul./dez. 2015

AUGUSTO JÚNIOR, F. et al. Terceirização no setor público brasileiro. In: DAU, D. M.; RODRIGUES, I. J.; CONCEIÇÃO, J. J. da (Org.). **Terceirização no Brasil**: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas). São Paulo: CUT: Annablume, 2009.

BELTRAN, Ari Possidonio. Flexibilização, globalização, terceirização e seus impactos nas relações do trabalho. **Revista LTr**, São Paulo, v. 61, n. 4, p. 490-495, abr. 1997. Disponível em: < [http://www.finep.gov.br/en/biblioteca-2/biblioteca/produtos-e-servicos/biblioteca-acervo?acao=busca&termos=\(BELTRAN,*ARI*POSSIDONIO/AUTOR\)&pagina=1&pagina_qta=10&alias=geral&autor=BELTRAN,%20Ari%20Possidonio](http://www.finep.gov.br/en/biblioteca-2/biblioteca/produtos-e-servicos/biblioteca-acervo?acao=busca&termos=(BELTRAN,*ARI*POSSIDONIO/AUTOR)&pagina=1&pagina_qta=10&alias=geral&autor=BELTRAN,%20Ari%20Possidonio)>. Acesso em 14 fev. 2021.

BRASIL. Decreto n. 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. Brasília, 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em 20 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.587 de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13587.htm>. Acesso em 18 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.808 de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm>. Acesso em 18 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.978 de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm>. Acesso em 18 fev. 2021.

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, e dá outras providências. Brasília, 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm>. Acesso em 18 fev. 2021.

BRASIL. Portal da transparência. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 15 fev. 2021.

CAMPOS, André Gambier. A terceirização no Brasil e as distintas propostas de regulação. In: CAMPOS, André Gambier (Org.) **Terceirização do trabalho Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. IPEA, Brasília, p. 143-158, 2018. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CONCEIÇÃO, Jefferson José; LIMA, Claudia Rejane. Empresários e trabalhadores diante da regulamentação da terceirização: é possível um acordo mínimo? In: DAU, Denise Motta; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. (Org.) **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas)**. São Paulo: Annablume, CUT, p.187-213, 2009.

COSTA, Márcia da Silva. Terceirização no Brasil: os desafios de uma nova cultura de parceria e de relações jurídico-sindicais. **Revista de Administração de Empresas**. 1994. São Paulo, n. 34, p. 6-11, jan./fev.

COSTA, Márcia da Silva. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Caderno Ebape.br**. 2017, Rio de Janeiro, n. 1, v. 15, art. 7, p. 115-131, jan/mar.

DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAU, Denise Motta; RODRIGUES, Iram Jácome; CONCEIÇÃO, Jefferson José da. (Org.) **Terceirização no Brasil: do discurso da inovação à precarização do trabalho (atualização do debate e perspectivas)**. São Paulo: Annablume, CUT, 2009.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil**. Brasília, 2003. Relatório técnico.

DRUCK, Graça et al. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, André Gambier (Org). **Terceirização do trabalho Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. IPEA, Brasília, p. 114-142, 2018. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata; SILVA, Selma Cristina Silva. Contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CRH**, 2019, v. 32, n. 86, p. 289-305, maio/ago.

FARIA, Aparecido. Terceirização: um desafio para o movimento sindical. In: MARTINS, H. H. T. S.; RAMALHO, J. R. (Orgs.). **Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1994.

FELÍCIO, A. M.; HENRIQUE, V. L. Terceirização: caracterização, origem e evolução jurídica. In: DELGADO, G. N.; HENRIQUE, C.A. J. (Coord.). **Terceirização no Direito do Trabalho**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p. 81-118

FILGUEIRAS, Vitor Araújo. As promessas da reforma trabalhista: combate ao desemprego e redução da informalidade. In: KREIN, José Dari; OLIVEIRA, Roberto Vêras de; FILGUEIRAS, Vitor Araújo (orgs). **Reforma trabalhista no Brasil: promessas e realidade**. Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019

FONSECA, Vanessa Patriota. Terceirizar atividade-fim é alugar trabalhador. In: CAMPOS, André Gambier (Org). **Terceirização do trabalho Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. IPEA, Brasília, p. 95-112, 2018. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

GARCIA, Sandro Ruduit. Subcontratação. In: CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena (Org.). **Dicionário de Trabalho e Tecnologia**. 2° ed. Porto Alegre: Zouk, 2012. p.372-375.

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

INSTITUTO BRASILEIRA DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aspectos das relações de trabalho e sindicalização: pesquisa nacional por amostra de domicílio 2015**. Rio de Janeiro, 2017. Relatório técnico.

INSTITUTO BRASILEIRA DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: < <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/lacunas-de-informacao/lacunas-tematicas-diferencas-conceituais-e-demandas/3614-terceirizacao-e-subcontratacao>> 2021. Acesso em 19 jan. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Terceirização do trabalho Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. 1. ed. Brasília, 2018.

INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE (IFS). Relatório de gestão 2018. Aracaju, 2019. Relatório técnico. Disponível em: < <http://www.ifs.edu.br/images/gestao2018.pdf>>. Acesso em 15 jan. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DE SERGIPE (IFS). Relatório de gestão 2019. Aracaju, 2020. Relatório técnico. Disponível em: < http://www.ifs.edu.br/images/Hotsites/proad/RELAT%C3%93RIO_DE_GEST%C3%83O_2019_iii-convertido1.pdf>. Acesso em 15 jan. 2021.

KOWARICK, L. **Trabalho e vadiagem**: a origem do trabalho livre no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994

KREIN, J. D.; TEXEIRA, M. Terceirização e relações de trabalho. *In*: MACAMBIRA JÚNIOR; ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. (Coord.). **Mercado de trabalho**: qualificação, emprego e políticas sociais. Fortaleza: IDT, 2016

KREIN, José. Dari. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil**: 1990-2005. 2007. 329 f. Tese (Doutorado em Economia Social e do Trabalho) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

KREIN, José. Dari; TEXEIRA, Marilane. Terceirização e relações de trabalho. *In*: MACAMBIRA JÚNIOR; ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. (Coord.). **Mercado de trabalho**: qualificação, emprego e políticas sociais. Fortaleza: IDT, 2016

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte (MG): UFMG, 1999.

LEIRIA, Jerônimo Souto; SARATT, Newton. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. São Paulo: Gente, 1995

LIMA NETO, W. M. R. Quando a terceirização não funciona: a “primeirização” das atividades de manutenção industrial na Caraíba Metais. 2008. 98 f. Dissertação. (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Caderno de Logística de pesquisa de preço**. Versão 2.0, abril de 2017.

MAEDA, Patrícia. Terceirização no Brasil: histórico e perspectivas. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**. 2016, n. 49.

MARCELINO, P. R. P. **A logística da precarização**: terceirização do trabalho na Honda do Brasil. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MARCELINO, Paula. Trabalhadores terceirizados e luta sindical. Curitiba: Appris, 2013

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, maio/ago. 2012. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792012000200010&script=sci_abstract&lng=pt#:~:text=Defenderemos%20que%20a%20terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,a%20externaliza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20conflitos%20trabalhistas>. Acesso em 10 dez. 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PASSOS; Rachel Gouveia; NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. O fenômeno da terceirização e a divisão sociosexual e racial do trabalho. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 21, n. 3, p. 484-503, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-49802018000300484&lng=pt&nrm=iso>. Acesso 20 jan. 2021.

PELATIERI, Patrícia et al. As desigualdades entre trabalhadores terceirizados e diretamente contratados: análise a partir dos resultados de negociações coletivas de categorias selecionadas. In: CAMPOS, André Gambier (Org). **Terceirização do trabalho Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. IPEA, Brasília, p. 33-48, 2018b. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

PELATIERI, Patrícia et al. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. In: CAMPOS, André Gambier (Org). **Terceirização do trabalho Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. IPEA, Brasília, p. 11-32, 2018a. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

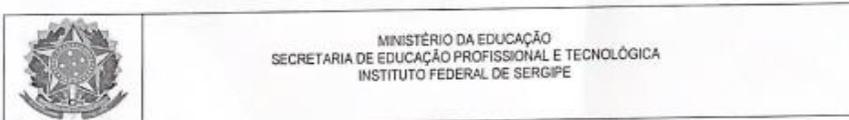
REBELO, André Marques et al. Terceirização: o que os dados revelam sobre remuneração, jornada e acidentes de trabalho. In: CAMPOS, André Gambier (Org). **Terceirização do trabalho Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. IPEA, Brasília, p. 49-76, 2018. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

SANCHES, Ana Tércia. **Terceirização e terceirizados no setor bancário**: relações de emprego, condições de trabalho e ação sindical. 2006. 155f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, Fernando Pires de; SOBRAL, Fábio Maia; Macambira, Júnior. Terceirização no processo de acumulação capitalista, suas imbricações com as formas de trabalho produtivo e improdutivo e manifestações. In: CAMPOS, André Gambier (Org). **Terceirização do trabalho Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília, p. 77-94, 2018. Disponível em: <
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8258>>. Acesso em 8 jan. 2021.

APÊNDICE A

Autorização de uso dos arquivos e dados de pesquisa feita pelo Instituto Federal de Sergipe, em benefício do estudante Valdemar Alves da Costa Neto



AUTORIZAÇÃO DE USO DE ARQUIVOS/DADOS DE PESQUISA

Declaramos para os devidos fins, que cederemos ao pesquisador Valdemar Alves da Costa Neto, o acesso aos arquivos de referentes aos processos de contratos e licitações do autuados, registrados e/ou vigentes (no caso de contratos) no ano de 2019 para serem utilizados na pesquisa: **Terceirizar pra quê? Uma Análise sobre a produtividade das atividades administrativas realizadas por terceirizados no Instituto Federal de Sergipe**, que está sob a orientação da Profa. Dr^a. Jussara Maria Moreno Jachinto.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento do pesquisador aos requisitos das Resoluções do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares, comprometendo-se a utilizar os dados pessoais dos participantes da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e ou das comunidades.

Esta pesquisa dispensa a apresentação de parecer consubstanciado devidamente aprovado, emitido por Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, credenciado ao Sistema CEP/CONEP, uma vez que os dados pesquisas são públicos ou de acesso público, conforme incisos I e II do parágrafo único, do art. 1º, da resolução nº 510 de 07 de abril de 2016 do Conselho Nacional de Saúde.


Ruth Sales Gama de Andrade
Reitora

Araçaju-SE, 05 de abril de 2021.

APÊNDICE B

O manual de pesquisa de preços adaptado à IN 73/2020 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, apresentado como produto técnico da dissertação de mestrado de Valdemar Alves da Costa Neto, aluno do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – PROFIAP, consta da página a partir da página seguinte.

APÊNDICE C

Estão presentes nesse apêndice, modelos de declaração de vantajosidade e de relatório de pesquisa de preços que podem servir de base para confecção de outros novos, objetivando o estabelecimento de uma metodologia clara e sem imprecisões.

APÊNDICE D

Fluxo para procedimentos de pesquisa de preços

