

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UM ESTUDO DA EFICIÊNCIA NA REDUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

OUTSOURCING IN THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION: A STUDY OF THE EFFICIENCY IN THE REDUCTION OF PUBLIC EXPENDITURE IN A HIGHER EDUCATION INSTITUTION

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Valéria Maria Ribeiro de Sá Pinheiro, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, valeriaufope@hotmail.com

Gilcelene Soares e Silva Favaro, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, gilcelene@yahoo.com.br

Liliane Falcão Cabral, Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, lilianefcabral@hotmail.com

Verônica Gomes Barbosa de Souza Universidade Federal de Pernambuco, Brasil, veronica.souza@ebserh.gov.br

Resumo

O presente artigo buscou investigar, através da evolução normativa da legislação da terceirização na administração pública federal, se os gastos públicos com mão de obra contratada são reduzidos de fato através do modelo de planilha de custo adotado para formação de preço na contratação desses serviços. Para isso, foi realizado um estudo de caso através de uma pesquisa documental, onde utilizaram os quatro modelos de planilhas de acordo conforme a evolução da legislação adotada. Nesse instrumento foi utilizado dados reais de um pregão eletrônico para contratação de serviços, onde se manteve as mesmas variáveis envolvidas, realizando a simulação em cada modelo de planilha. Concluiu-se que o governo federal necessita rever suas práticas administrativas, pois os modelos utilizados para o cálculo dos serviços terceirizados, ao longo do tempo, vem onerando esse tipo de contratação, uma vez que a atualização legal de sua estrutura aumenta os custos, não cumprindo o papel para qual foi idealizada, ou seja, a redução de gastos por meio das migrações práticas aplicadas do setor privado para gestão pública, atinente ao princípio da eficiência e economicidade.

Palavras-chave: Terceirização; Eficiência; Gasto Público)

Abstract

The present article sought to investigate, through the normative evolution of the outsourcing legislation in the federal public administration, whether public expenses with hired labor are actually reduced through the cost spreadsheet model adopted for price formation in the hiring of these services. For this, a case study was carried out through a documentary research, where they used the four models of spreadsheets according to the evolution of the adopted legislation. In this instrument, real data from an electronic auction for contracting services was used, where the same variables involved were maintained, performing the simulation in each spreadsheet model. It was concluded that the federal government needs to review its administrative practices, since the models used to calculate outsourced services, over time, have been burdening this type of contract, since the legal update of its structure increases costs, not fulfilling the role for which it was designed, that is, the reduction of expenses through practical migrations applied from the private sector to public management, in line with the principle of efficiency and economy.

Keywords: (Outsourcing, Efficiency, Public Spending)

1. INTRODUÇÃO

A administração pública engloba todo aparato físico e humano necessário para o funcionamento da máquina pública, voltado para realização das atividades inerentes ao funcionamento do Estado, para isso segue regras e princípios fundamentados no ramo do direito denominado de direito administrativo, ramo do direito ao qual fará jus este trabalho de conclusão de curso.

O presente artigo buscou investigar, através da evolução normativa da legislação voltada para terceirização na administração pública federal, se há de fato uma redução dos gastos públicos através do modelo de planilha de custo adotado para formação de preço na contratação de serviços terceirizados, se tal instrumento cumpre o papel para o qual foi criado, ou seja, se reduz de fato os recursos aplicados com mão de obra conforme o princípio da eficiência.

2. EVOLUÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA LEGISLAÇÃO

A empresa moderna deve focar seus esforços nas atividades relacionadas com sua operação principal, ou seja, aquelas atividades que representam vantagens competitivas para a organização, concentrando-se em um número cada vez mais reduzidos de atividades, diminuindo assim as estruturas administrativas, transferindo para outras organizações aquelas atividades que não são consideradas essenciais. Amato Neto (1994).

A terceirização consiste na forma de gestão que atende a necessidade de se realizar as atividades intermediárias através de outra organização, permitindo assim atenção maior as tarefas do objeto operacional da entidade, seja ela pública ou privada. A terceirização corresponde a uma:

"... técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objetivo final". Queiroz (1998).

Em relação as vantagens administrativas herdadas da prática da terceirização, pode ser visto como principal vantagem:

"... a de se ter alternativa para melhorar a qualidade o produto ou serviço vendido e também a produtividade. Seria uma forma também de se obter um controle de qualidade total dentro da empresa, sendo que um dos objetivos básicos dos administradores é a diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários, além da redução do preço final do produto ou serviço". Martins (2001).

Assim, percebe-se que a empresa que procura terceirizar suas atividades consideradas não essenciais está na busca não só pela qualidade, ao dedicar-se mais a sua atividade-fim, mas também em busca numa redução de custos, através da diminuição de gastos trabalhistas, que impactará no valor final do seu serviço como um todo.

A nova administração pública é vista como um sistema ideológico que visa transferir práticas geradas no setor privado para o setor público. Uma entidade pública faz parceria com o setor privado para realização de atividade-meio, com objetivo de redução de custo. Pessoa (2010).

No Brasil, a terceirização nasce no século XIX, na forma de locação de serviços, implantada em meados da Revolução de 1930. As primeiras empresas no Brasil a utilizarem e ampliarem a ideia da terceirização foram as multinacionais ligadas ao ramo

automobilístico. No aspecto legal, para embasar os serviços terceirizados, surge uma regulamentação precária na forma de contratos de subempreitadas no governo de Getúlio Vargas, regulamentada no decreto-lei nº5452 de 1º maio de 1943 que aprovou a Consolidação das Leis Trabalhistas.

Quando se aborda o marco regulatório da terceirização na administração pública federal, é possível elencar legislações que remontam de 1967 a 2017, perfazendo um extenso espaço temporal de 50 (cinquenta) anos.

O Decreto nº 200 de 1967 trata da organização da administração pública federal, determinando diretrizes para a reforma administrativa do Estado. Neste dispositivo legal se prevê a possibilidade de descentralização através da rede privada por meio de contratos ou concessões (art.10º, c). A ideia central é que a administração pública se concentre em desempenhar da melhor forma possível as atividades consideradas fins, atribuindo às empresas contratadas aquelas atividades de cunho administrativo ou ditas, indiretas, conforme percebe-se o § 7º:

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

Para a administração pública o Decreto-lei nº 200/67 foi o primeiro a regulamentar a terceirização, no seu artigo 10, que dava a faculdade da realização de serviços operacionais por terceiros.

A lei nº 5.645/70 detalhou as áreas em que a terceirização seria possível na esfera da União e nas Autarquias Federais, citando os serviços de: transporte e conservação e limpeza. Porém, a Terceirização só vem ser tratada explicitamente sob a denominação de trabalho temporário na Lei nº6.019/1974.

A lei nº 8.863/94 vem ampliar as possibilidades de terceirização para os serviços de vigilância patrimonial de bens e segurança de pessoas físicas, transporte e segurança de valor e qualquer outro tipo de carga. Sobrinho (2008).

As atividades objeto da terceirização tem seu rol modificado pelo Decreto nº 2.271 de 1997, que se refere à contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, definiu, inicialmente, em seu artigo 1º, §1º:

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

Atualmente a Instrução Normativa nº5 de 2017, do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, disciplina o processo de contratação de serviços que são executados indiretamente na esfera das entidades públicas federais direta, autárquicas e fundacionais. Além de também modificar os serviços passíveis de terceirização, a instrução dita as regras desde o planejamento, considerando os riscos e resultados na execução dos serviços, regulamenta o modelo pelo qual será formado o preço final da contratação por planilha de custo e formação de preço, de acordo com o no seu anexo 7, D.

A Instrução Normativa nº02 de 2008 e atualizações (IN's 03, 04 e 05 de 2009 e Portaria nº07/2011), "Disciplina a contratação de serviços, continuados ou não, por entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG".

A Instrução Normativa nº04 de 2010, modificou o artigo 23 e 40 da Instrução

Normativa nº02 de 2008, e altera os módulos da planilha de custos e formação de preço, que tratam de despesas, lucro e tributos. Já a Instrução Normativa nº06 de 2013, modificou a Instrução Normativa nº 2 de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII inclui o Anexo VIII, todos referentes a itens de custos que compõem a planilha.

A Instrução Normativa Nº06/2013, alterou a estrutura da planilha de custo e formação de preço já definida pela Portaria Nº07/2011, que alterava a Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril 2008. Essas alterações dispõem sobre os procedimentos a serem observados pelos proponentes em licitações para contratação de serviços terceirizados, que agora passa a vigorar conforme o Anexo da Instrução Normativa 05/2017.

A instrução normativa atual também ressalta que os contratos contínuos devem observar os preceitos do planejamento estratégico da entidade de forma que defina os resultados almejados, suas respectivas quantidades bem como os prazos a serem cumpridos. Além disso, destaca que mesmo se tratando de atividades meios, estas apoiam no cumprimento da missão institucional.

Em regra, tais contratações buscam atender as seguintes atividades: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção predial, de equipamentos e de instalações.

A planilha de custos e formação de preços é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços a serem prestado na União. Possui modelo constante no instrumento normativo, podendo ser adequado pela administração em função das peculiaridades dos serviços que se destina, no caso de serviços continuados.

A instrução normativa nº 5 de 2017 traz nova estrutura as planilhas de custos e formação de preço, o que impacta na formação do preço final e o valor a ser pago a empresa terceirizada, modificando e apresentando nova estrutura conforme tabela abaixo:

MÓDULO	IN 02/2008	IN 05/2007
1	Remuneração	Remuneração
2	Benefícios Mensais e Diários	Encargos e Benefícios Anuais, Mensais e Diários – 13º Salário e Adicional de Férias – GPS, FGTS e Outras Contribuições – Benefícios Mensais e Diários
3	Insumos Diversos	Provisão para Rescisão
4	Encargos Sociais e Trabalhistas - GPS, FGTS e Outras Contribuições – 13º Salário Afastamento Maternidade Provisão para Rescisão Reposição do Profissional Ausente	Reposição do Profissional Ausente – Ausências Legais – Intra jornada
5	Custos Indiretos, Lucro e Tributos	Insumos Diversos
6		Custos Indiretos, Lucro e Tributos

TABELA 1 – Estruturas das Planilhas de Custo e Formação de Preço

Fonte: Adaptado da IN 02/2008 e IN 05/2017

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para um comparativo entre os modelos das planilhas custos e formação de preço

usado pela administração pública federal para contratação de serviços contínuos ao longo do tempo, conforme mudanças na legislação buscou-se analisar os itens de mesma natureza e no final, o valor total do empregado terceirizado.

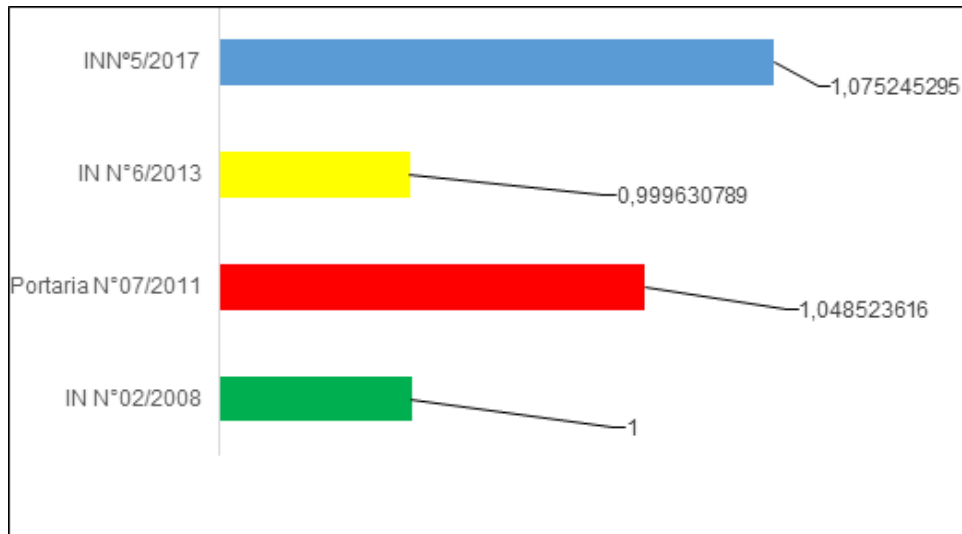


Gráfico 1 – Encargos Sociais e Trabalhistas

Observando o primeiro gráfico, percebe-se que conforme muda o modelo de planilha adotado, os itens de custos se comportam de forma diferente. Neste caso há um crescimento para os encargos sociais, representando um aumento de 5% entre o modelo de planilha de 2008 para o modelo adotado em 2011.

Considerando, ainda, como ano base de comparação é o menor ano, em relação ao modelo adotado atualmente, verifica-se que há aumento no item de custo analisado em torno de 8%, denotando uma ineficiência na gestão dos custos terceirizados a partir da própria legislação vigente, tendo em vista que todas as variáveis foram mantidas, como por exemplo, percentuais dos itens da planilha e opção de tributação.

Quando se analisa os custos referentes aos gastos indiretos, tributos e o lucro desejado pela empresa terceirizada (gráfico 2), percebe-se que entre o modelo adotado na planilha de 2008 para a planilha de 2011, há um aumento em 45%, ou seja, quase a metade deste item de custo.

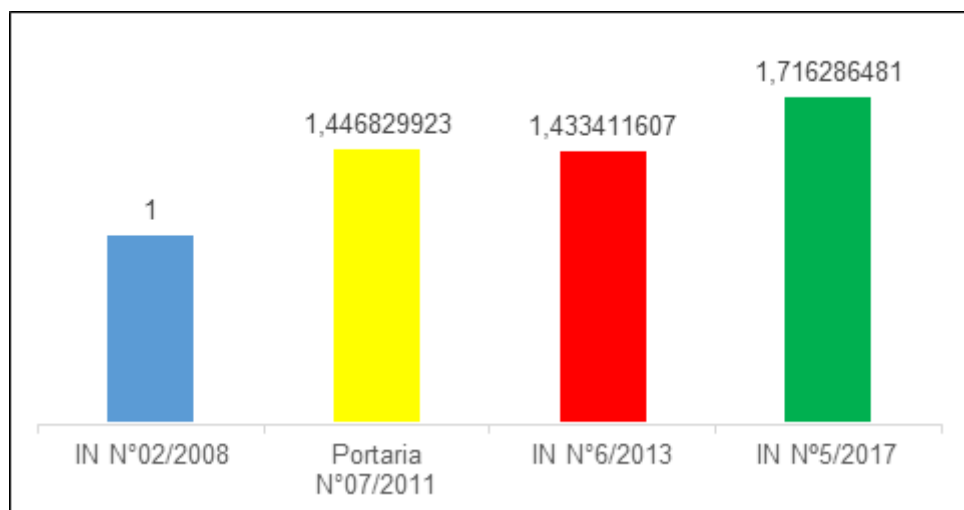


Gráfico 2 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro

No entanto, quando comparado o custo de 2008 com a nova estrutura de planilha

adotada a partir de 2013, percebe-se um aumento dos custos na ordem de 43%.

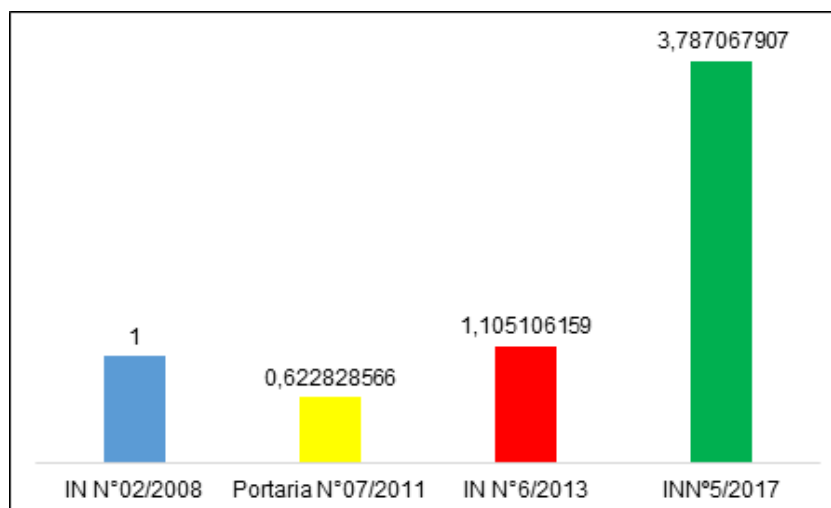


Gráfico 3 – Custo de Rescisão

Por fim, em termos de custo indiretos e tributos há um crescimento significativo em torno de 72% quando comparado a mudança de modelo de planilha de custo entre 2008 e 2017, que é o modelo aplicado nas contratações terceirizadas da atualidade.

O que permite aferir, que as modificações insertas pela legislação vigente continuam a infringir o princípio da eficiência, ao aumentar os gastos públicos ao invés de reduzir.

Em relação ao custo de rescisão (gráfico 3), verificou-se que ao considerar o ano base de 2008, modelo de planilha introduzida pela instrução normativa nº 02/2008 com o modelo de planilha apresentada na portaria nº7/2011, percebe-se que há uma redução significativa onde o custo analisado tem uma queda de 48%.

Ainda tomando como base o ano de 2008, quando comparado à planilha de custo adotada a partir de 2013, conforme instrução normativa nº06/2013, percebe-se um crescimento do citado custo na ordem de 11%, ficando novamente a redução de custos prejudicada, agravando ainda mais o resultado, diante do descontrolado aumento de 279% para os casos de rescisão no modelo adotado na atualidade.

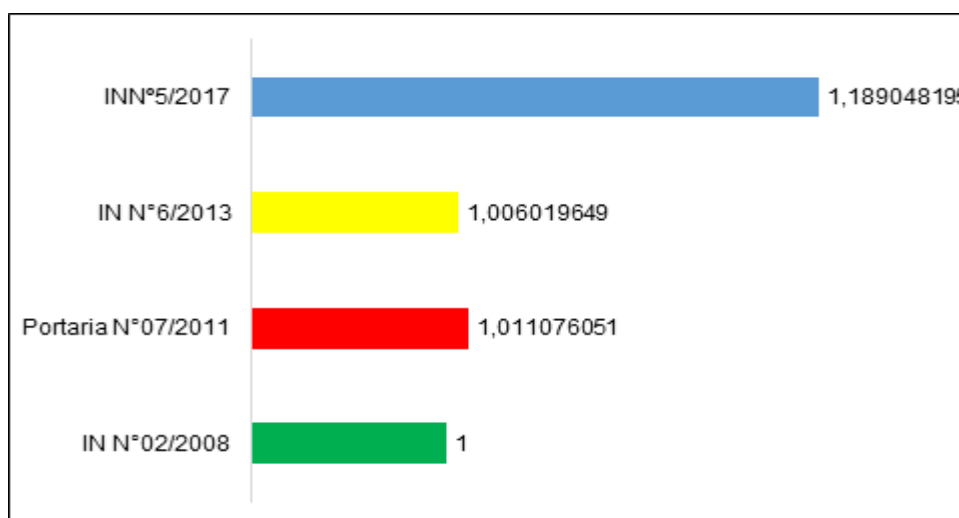


Gráfico 4 – Custo Total do Empregado Terceirizado

O gráfico nº 4 representa o custo total do empregado terceirizado. Quando analisada a evolução do custo total de um contratado terceirizado para serviços contínuos no âmbito da administração pública federal, é visível que ao modificar o modelo de planilha de custo e formação de preço há um aumento, inicialmente discreto, quando comparados os modelos de 2008, 2011 e 2013. Porém, ao confrontar o ano base (2008) com o modelo de planilha atualmente utilizada, o crescimento passará da ordem de 19%.

CONCLUSÃO

A adoção do modelo de gestão com contratação de serviços terceirizados para realização de atividades-meio, tanto nas empresas privadas como nas públicas, tem como objetivo a redução de custos.

A terceirização migra do setor privado para o setor público com a finalidade de adoção das práticas administrativas mais eficientes do ponto de vista de redução de gastos e diminuição da figura do Estado como ente interventor, numa transformação para o modelo de Estado Mínimo como viabilizador da ideia defendida na reforma do Estado.

No entanto, o que se observa ao longo desta pesquisa, é que o instrumento utilizado para contratação de mão de obra terceirizada na administração pública federal desvia-se do foco da redução de custo, tendo em vista que ao analisar os modelos de planilhas de custo para contratação de serviços contínuos, quando se muda a composição de custo conforme arranjo adotado pelas sucessivas modificações provocadas pelas legislações na estrutura das planilhas, percebe-se um crescimento desses custos e conseqüentemente, no preço cobrado ao Estado pela empresa terceirizada.

Nesse contexto, conclui-se que o governo federal precisa rever a forma como vem adotando a terceirização, tendo em vista que ficou comprovado que a partir da sua própria legislação, não há uma redução dos custos ao longo do tempo, fugindo da essência idealizada pela nova administração pública.

REFERÊNCIAS

- AMATO NETO**, João. Desintegração vertical/ Terceirização e o novo padrão de relacionamento entre empresas: o caso do complexo automobilístico brasileiro. Disponível em: <file:///C:/Users/positivo/Downloads/GestoeProduto1994- Desverticalizao.pdf>, Acessado em: 2/07/2023..
- BRASIL**, Decreto Lei nº 200 de 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 2/07/2023.
- _____, Decreto Lei nº 2.271 de 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 2/07/2023.
- _____, Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>, Acessado em: 2/07/2023.
- _____, Lei 8.66/1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acessado em: 2/07/2023.
- _____, Instrução Normativa 02/2008. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/cidadao/legislacao>>. Acessado em: 2/07/2023.
- _____, Instrução Normativa 04/2010. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/cidadao/legislacao>>. Acessado em: 2/07/2023.
- _____, Portaria 07/2011. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/cidadao/legislacao>>. Acessado em: 2/07/2023.

_____, Instrução Normativa 06/2013. Disponível em:<
<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/cidadao/legislacao>>. Acessado em: 2/07/2023.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula de jurisprudência, enunciado nº 331 (Contrato de prestação de serviços. Legalidade). DEJT 27, 30 e 31.05.2023.

<Disponível em: <http://www.tst.jus.br>.> Acesso em: 3/07/2023.

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

MARCELINO, Paula. **CAVALCANTE**, Sávio. POR UMA DEFINIÇÃO DE TERCEIRIZAÇÃO. Disponível em:< <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=847>>. Acessado em: 20/09/2023.

MARTINS, Sérgio Pinto. A Terceirização e o direito do trabalho. São Paulo: Atlas,2001.

SALVINO, Marcos Ribeiro. **FERREIRA**, Simone R. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIDADE TRABALHISTA.

Disponível em:< <http://www.esade.edu.br/esade/user/file/Esade06.pdf>> Acessado em: 01/07/2023.

SOBRINHO, Zéu Palmeira. Terceirização e reestruturação produtiva. São Paulo: LTr,2008.

PESSOA, Robertônio S. Alerta a Nova Administração Pública, 2010. Disponível em:
<<http://www.jus.com.br/artigo/318/alerta-a-nova-administracao-publica>> Acessado em: 15/10/2022.

QUEIROZ, Carlos Alberto R. S. de. Manual de Terceirização: onde podemos errar nodesenvolvimento e na implantação dos projetos e quais são os caminhos do sucesso.São Paulo: STS, 1998.

VIEIRA, Antonieta Pereira. Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática. 4. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.