



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

SÍLVIO PARREIRA DA ROCHA JÚNIOR

**A TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: IMPACTOS
ECONÔMICOS E TRIBUTÁRIOS.**

Brasília
2024
SÍLVIO PARREIRA DA ROCHA JÚNIOR

**A TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: IMPACTOS
ECONÔMICOS E TRIBUTÁRIOS.**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia – Área de Concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Orientador: Vander Mendes Lucas

Brasília
2024
SÍLVIO PARREIRA DA ROCHA JÚNIOR

A TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA: IMPACTOS ECONÔMICOS E TRIBUTÁRIOS.

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia – Área de Concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas.

Data da aprovação: 13/12/2024

Vander Mendes Lucas — Orientador

Doutor em Economia

Professor do Departamento de Economia (UnB)

Milene Takasago — Membro da Banca

Doutora em Economia

Professora do Departamento de Economia (UnB)

George Henrique de Moura Cunha — Membro Externo da Banca

Doutor em Economia

Professor do Centro Universitário IESB

Dedico este trabalho a...

À minha esposa Iara Leite Guedes, pelo amor, paciência e apoio incondicional em cada etapa desta caminhada.

À minha filha Maria Clara, que chegou ao mundo como um raio de luz e me inspirou a ser uma pessoa e profissional melhor todos os dias.

Aos meus pais, por terem sido meus primeiros exemplos de dedicação, força e perseverança, e por acreditarem em mim desde sempre.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este sonho se tornasse realidade.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Iara Leite Guedes, minha base, meu amor e minha fonte constante de apoio e compreensão. Obrigado por caminhar ao meu lado, acreditando em mim e dividindo cada desafio desta jornada.

À minha filha recém-nascida, Maria Clara, cuja chegada trouxe um novo sentido à minha vida e iluminou os dias mais difíceis com a pureza do seu sorriso. Você é e sempre será minha maior inspiração.

Aos meus pais, pelo amor incondicional, pelos valores que me ensinaram e pelo incentivo contínuo para que eu nunca desistisse dos meus sonhos. Este trabalho também é fruto dos seus esforços e dedicação.

Aos meus colegas de jornada acadêmica, com quem compartilhei aprendizados, desafios e conquistas, fortalecendo-me ao longo desse processo. À minha universidade, por oferecer o espaço e os recursos necessários para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, professor Vander Mendes, pela paciência, sabedoria e orientação firme, que foram fundamentais para a construção deste estudo. Minha gratidão também à banca avaliadora, por suas contribuições valiosas e críticas construtivas, que enriqueceram este trabalho.

Por fim, agradeço a Deus, que me deu forças, discernimento e coragem para seguir em frente, mesmo diante dos obstáculos. Sem a Sua graça e presença em minha vida, nada disso seria possível.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação, meu mais sincero e profundo agradecimento.

RESUMO

Esta dissertação analisa os impactos da terceirização na Universidade de Brasília (UnB) entre 2007 e 2023, com foco nos aspectos econômicos, tributários e administrativos. O estudo aborda a evolução das despesas com terceirização no período, destacando os efeitos da implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que resultou em um aumento significativo na força de trabalho terceirizada. Foram comparadas as remunerações de postos de trabalho terceirizados e cargos públicos similares na UnB, evidenciando diferenças salariais e estruturais, além de explorar as contribuições tributárias, como o recolhimento de ISS, que totalizou R\$ 61.866.284,18 para o Governo do Distrito Federal no período analisado. A pesquisa também enfatiza a importância da fiscalização rigorosa dos contratos terceirizados, considerando as responsabilidades legais da UnB em casos de inadimplência das empresas contratadas. A partir da análise dos dados, foi constatado que os contratos terceirizados, embora essenciais para suprir lacunas de serviços e atender às demandas crescentes da instituição, apresentam desafios relacionados à eficiência operacional e ao equilíbrio entre custo-benefício. Como conclusão, este estudo ressalta a relevância de uma gestão mais eficiente e integrada dos contratos de terceirização, com foco na otimização dos recursos públicos, no cumprimento das obrigações legais e na melhoria contínua dos serviços prestados. Recomenda-se, ainda, o aprofundamento de estudos futuros sobre o impacto social e a relação custo-benefício da terceirização em instituições públicas de ensino.

Palavras-chave: Terceirização; Universidade de Brasília; Gestão de Contratos; Tributação; ISS; REUNI; Administração Pública; Eficiência Econômica.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the impacts of outsourcing at the University of Brasília (UnB) from 2007 to 2023, focusing on economic, tax, and administrative aspects. The study examines the evolution of outsourcing expenses during this period, highlighting the effects of implementing the Federal Universities Restructuring and Expansion Program (REUNI), which led to a significant increase in the outsourced workforce. A comparison of the remuneration of outsourced job positions and similar public roles at UnB reveals salary and structural differences. Additionally, the study explores tax contributions, such as ISS collections, which amounted to R\$ 61,866,284.18 for the Federal District Government during the analyzed period. The research emphasizes the importance of strict oversight of outsourced contracts, considering UnB's legal responsibilities in cases of non-compliance by contracted companies. Data analysis revealed that outsourced contracts, while essential to fill service gaps and meet the institution's growing demands, present challenges related to operational efficiency and the balance between cost and benefit. In conclusion, this study underscores the need for more efficient and integrated management of outsourcing contracts, focusing on optimizing public resources, ensuring legal compliance, and continuously improving services. Future studies are recommended to deepen the understanding of the social impact and cost-effectiveness of outsourcing in public higher education institutions.

Keywords: Outsourcing; University of Brasília; Contract Management; Taxation; ISS; REUNI; Public Administration; Economic Efficiency.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução dos Gastos em Terceirização na Unb, devido ao REUNI, entre 2006 e 2012 - página 42

Gráfico 2 – Força de Trabalho Unb 2007 a 2023 - página 45

Gráfico 3 – Quantitativo de terceirizados que ocupavam ou exerciam cargos e atividades inerentes em categorias funcionais do plano de cargos da FUB – 2012 a 2014 - página 47

Gráfico 4 – Número de Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2007 a 2023 – página 49

Gráfico 5 – Valores dos Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2008 a 2023 – página 50

Gráfico 6 - Proporção Trabalhadores Terceirizados por Tipo de Serviço na Unb – 2008 a 2023 – página 51

Gráfico 7 – Despesas Executadas pela Unb de 2007 a 2023 – página 58

Gráfico 8 - ODC UnB x Despesas de Locação de Mão de Obra Empenhadas – 2007 a 2023 – página 59

Gráfico 9 – ODC Unb x Despesas Locação de Mão-de-Obra Empenhadas x Pagas – 2007 a 2023 – página 64

Gráfico 10 – ISS Arrecadado por Ano Contratos Unb – 2007 a 2023 – página 84

Gráfico 11 – ISS Total Arrecadado por Ano Contratos Terceirizados da Unb – 2007 a 2023 – página 87

Gráfico 12 – ISS Arrecadado por Ano GDF – 2007 a 2023 – página 88

Gráfico 13 – ISS Arrecadado Contratos Terceirizados Unb x GDF – 2007 a 2023 – página 90

Gráfico 14 – Valores dos Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2007 a 2023 – página 91

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Quantitativo de terceirizados que ocupavam ou exerciam cargos e atividades inerentes em categorias funcionais do plano de cargos da FUB – 2012 a 2014 - página 39

Figura 2 – Organograma da Diretoria de Contratos Administrativos (DCA) – página 47

LISTA DE QUADROS

Gráfico 1 – Evolução dos Gastos em Terceirização na Unb, devido ao REUNI, entre 2006 e 2012 - página 33

Gráfico 2 – Força de Trabalho Unb 2007 a 2023 - página 37

Figura 1 – Quantitativo de terceirizados que ocupavam ou exerciam cargos e atividades inerentes em categorias funcionais do plano de cargos da FUB – 2012 a 2014 - página 39

Gráfico 3 – Número de Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2007 a 2023 – pagina 42

Gráfico 4 – Valores dos Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2008 a 2023 – página 43

Gráfico 5 - Proporção Trabalhadores Terceirizados por Tipo de Serviço na Unb – 2008 a 2023 – página 44

Gráfico 6 – Despesas Executadas pela Unb de 2007 a 2023 – página 56

Gráfico 7 – Despesas Executadas pelas Universidades Federais Seleccionadas – 2013 a 2023

Gráfico 8 – ISS Arrecadado por Ano Contratos Unb – 2007 a 2023 – página 91

Gráfico 9 – ISS Total Arrecadado por Ano Contratos Terceirizados da Unb – 2007 a 2023 – página 94

Gráfico 10 – ISS Arrecadado por Ano GDF – 2007 a 2023 – página 95

Gráfico 11 – ISS Arrecadado Contratos Terceirizados Unb x GDF – 2007 a 2023 – página 97

Gráfico 12 – Valores do ISS arrecadado x Tipo de Serviços Unb – 2007 a 2023 – página 100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Universidades Públicas Federais e usuários diretos – 2023 – página 29

Tabela 2 – Proporção Trabalhadores Terceirizados por Tipo de Serviço na Unb – 2008 a 2023 – página 44

Tabela 3 – Relação Despesa com Locação de Mão-de-Obra e Usuários Diretos – 2023 – página 55

Tabela 4 – Relação Valor Empenhado Custeio x Valor Terceirização – página 58

Tabela 5 – ODC UnB x Despesas de Locação de Mão de Obra Empenhadas na UnB – 2010 a 2023 – página 59

Tabela 6 – Custo com Terceirização / Aluno Equivalente – página 60

Tabela 7 – Índice IGC Universidade Federais Selecionadas – página 62

Tabela 8 – Valores Pagos (Despesas Pagas + Restos a Pagar Pagos) – página 90

Tabela 9 – ISS Arrecadado por Ano Contratos Unb – 2007 a 2023 – página 91

Tabela 10 – Arrecadação ISS Contratos Sob Demanda – página 94

Tabela 11 – Arrecadação Contratos Com dedicação Exclusiva e Sob Demanda – 2007 a 2023 – página 94

Tabela 12 – ISS Arrecadado por ano GDF – página 95

Tabela 13 – ISS Arrecadado pelo GDF em comparação ao arrecadado pela UNB – 2007 a 2023 – página 97

SUMÁRIO

Introdução	1
1. TERCEIRIZAÇÃO NA ECONOMIA	4
1.1 Terceirização - Prós e Contras	6
1.2 Histórico da Terceirização no Brasil	8
2. A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	12
2.1 A regulamentação da Terceirização no Setor Público	14
2.1.1. A Constituição Federal de 1988	16
2.1.2. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990	17
2.1.3. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações	18
2.1.4. Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), de 1993	18
2.1.5. Decreto n. 2.271/97	19
2.1.6. Lei n. 9.632/1998	21
2.1.7. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	22
2.1.8. Decreto n. 4.547/2002	23
2.1.9. Lei n. 11.091/2005 – Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (TAE):	24
2.1.10. Instrução Normativa n.º 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	24
2.1.11. Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações	24
2.2 O Impacto da Terceirização no Setor Público	25
2.3 Terceirização e Gastos Públicos	27
3 A terceirização nas universidades públicas	28
3.1 A terceirização na Universidade de Brasília (UnB)	34
3.2 O Histórico de terceirização na Universidade de Brasília	38
3.2.1. Primeiros contratos de mão-de-obra terceirizada e Diretoria de Contratos	39
3.3 As unidades gestoras dos contratos terceirizados na UnB	46
3.4 As despesas orçamentárias da UnB com terceirização de mão-de-obra	51
3.5 Os ganhos potenciais da terceirização na UnB	63
3.6 A Importância da Fiscalização dos Contratos para a garantia dos direitos trabalhistas na UnB	74

3.7 Contratos com Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra e Contratos Sob Demanda	79
4. Os benefcios indiretos trazidos pelos contratos de terceirizados da UnB para o GDF	83
4.1 O impacto tributário trazido pelos serviços terceirizados da UnB	85
4.1.1 A análise sobre a arrecadação do ISS na UnB	86
4.2 Considerações a Respeito da Análise.....	101

INTRODUÇÃO

As universidades públicas brasileiras desempenham um papel crucial no desenvolvimento educacional, científico e social do país. Instituições como a Universidade de Brasília (UnB) são fundamentais para a formação de profissionais, a produção de conhecimento e a promoção de inovações que beneficiam a sociedade como um todo. Para atingir as finalidades essenciais da universidade, ensino, pesquisa e extensão, é necessário o apoio por meio de atividades-meio, aquelas relacionadas ao funcionamento da instituição.

As atividades meio de uma universidade são aquelas que dão suporte às atividades fins (ensino, pesquisa e extensão), garantindo que a instituição funcione de maneira eficiente e organizada. Essas atividades são essenciais para a operacionalização dos processos acadêmicos e administrativos, mas não estão diretamente relacionadas à produção de conhecimento ou à prestação de serviços educacionais. Como exemplo podemos elencar, a gestão de pessoas, gestão de recursos materiais, processos burocráticos, registros acadêmicos, gestão da infraestrutura da universidade. Muitas dessas funções fazem parte do corpo funcional interno da Universidade, realizadas por agentes públicos contratados, os técnicos administrativos. Porém, boa parte dos serviços não estão abrangidos nesse corpo funcional, e são contratados por meio da terceirização de serviços.

A terceirização de serviços na Universidade de Brasília, é já uma prática consolidada, que alcança atividades acessórias como serviços de limpeza, vigilância e portaria, sendo uma prática amplamente adotada pela UnB e outras universidades públicas. Por meio destes serviços, é possível preencher lacunas dos quadros de servidores da instituição, repassando a responsabilidade para empresas privadas, na gestão de pessoas e prestação destes serviços. Devido a imensa área da instituição, os contratos administrativos firmados com empresas terceirizadas desempenham um papel vital na gestão diária da universidade. O estudo das características destes contratos é imprescindível para políticas posteriores e entendimento dos panoramas econômico e administrativo que o mesmo traz para a comunidade.

Atualmente a UnB emprega indiretamente cerca de 1.100 trabalhadores terceirizados por meio de contratos administrativos. Estes trabalhadores são abrangidos pelas leis de direito privado, diferente dos técnicos administrativos e

professores, abrangidos pela lei 8.112/1990, que dispõem sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União. As empresas contratadas prestadoras de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, tem todas as responsabilidades inerentes às empresas privadas, entre elas, pagamentos dos encargos trabalhistas, recolhimento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), direitos previdenciários dos trabalhadores, e recolhimento de impostos municipais como o Imposto Sobre Serviços.

Tendo em vista o impacto significativo destes contratos na Universidade, e a quantidade significativa de trabalhadores que eles trazem, faz necessário um esforço contínuo e planejado da própria entidade em fiscalizar e gerir estes contratos. Há de se levar em conta entendimentos importantes e imprescindíveis da justiça que responsabiliza a Administração Pública subsidiariamente nas obrigações trabalhistas não cumpridas pela empresa contratada. Logo cabe a UnB em sua gestão, fiscalizar rigorosamente o cumprimento e pagamento destes direitos.

Além disso, há de se considerar o aspecto empregador da UnB e o tratamento que esta dá na valorização destes trabalhadores. Durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, a UnB demonstrou um compromisso significativo ao manter todos os serviços terceirizados, sem suspender nenhum contrato, garantindo assim a continuidade dos serviços e a segurança dos trabalhadores envolvidos. Isso mostra a complexidade na gestão destes contratos e todas as implicações e responsabilidades que a Universidade tem com os trabalhadores terceirizados.

Neste contexto, busca-se avaliar a contribuição e efetividade destas contratações para as finanças públicas. Vimos que todos estes serviços são contratados por uma entidade pública, de tamanho relevante, mas tratados em regra, no que tange a tributação e regras trabalhistas, como serviços privados. Neste estudo em particular, busca-se entender basicamente temas como geração de empregos, planejamento orçamentário e principalmente a eficiência fiscal que estes contratos trazem para as contas públicas.

Pretende verificar como estes serviços terceirizados impactam na economia na forma de geração de empregos e arrecadação de impostos. Busca-se entender e dar luz a este assunto pouco abordado, visando contribuir em temas como eficiência e transparência na gestão pública, desenvolvimento do setor de serviços, maior

entendimento das contribuições dos contratos públicos e a importância da fiscalização destes.

O presente estudo busca responder à seguinte questão: como as contratações de serviços terceirizados realizadas pela Universidade de Brasília (UnB), diante de toda sua complexidade, trazem ganho para as contas públicas? Para responder ao problema de pesquisa, esta dissertação estabelece os seguintes objetivos:

- Estudar a relevância da terceirização no setor público;
- Estudar o histórico de terceirização na Universidade de Brasília;
- Entender o impacto orçamentário dos contratos de terceirizados na UnB;
- Avaliar o quanto estes contratos contribuem tributariamente no DF;

A análise do impacto da terceirização nas universidades públicas, especialmente no contexto dos contratos administrativos, é essencial para entender o retorno econômico e social dessas políticas. Este estudo busca contribuir para uma melhor compreensão de como as isenções fiscais recebidas pela Universidade, beneficiam a sociedade e reforçam a receita tributária do Distrito Federal e a geração de empregos. Além disso, a pesquisa pretende oferecer insights sobre a gestão de contratos terceirizados e as melhores práticas em tempos de crise, como demonstrado pela UnB durante a pandemia de COVID-19. A alocação eficiente de recursos públicos é fundamental para garantir que as políticas fiscais atinjam seus objetivos de promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico Musgrave (1959). Ao fornecer uma análise detalhada desses aspectos, a dissertação pretende auxiliar na formulação de políticas públicas mais eficazes e promover uma gestão universitária mais eficiente e transparente.

Esta pesquisa utilizará uma combinação de análises quantitativa e qualitativa para medir o impacto dos contratos administrativos da UnB na geração de empregos e arrecadação de ISS no Distrito Federal e avaliar como essas isenções fiscais beneficiam a sociedade. Para isso, serão coletados dados da UnB, tais como: valores dos contratos administrativos (limpeza, vigilância, portaria), número de funcionários terceirizados e os salários pagos aos funcionários terceirizados. Os dados dos fornecedores serão a receita anual das empresas terceirizadas contratadas pela UnB, os impostos pagos por eles e os salários e contribuições previdenciárias pagas. Já os

dados governamentais serão a arrecadação fiscal de ISS no Distrito Federal e as políticas fiscais e isenções aplicáveis.

1. TERCEIRIZAÇÃO NA ECONOMIA

A terceirização, no contexto econômico, é vista como uma estratégia que permite às empresas e instituições públicas adaptarem-se rapidamente às mudanças do mercado, focarem em suas competências essenciais e buscarem eficiência operacional (Porter, 1985). A análise econômica da terceirização revela que essa prática está intrinsecamente ligada à busca por competitividade e à otimização dos custos de produção. Exploraremos as perspectivas de autores relevantes sobre o impacto econômico da terceirização, abordando suas implicações para o mercado de trabalho, na estrutura empresarial e no setor público.

A terceirização começou a ser discutida como um fenômeno importante na economia durante a primeira metade do século XX. No entanto, práticas de subcontratação e uso de fornecedores externos já eram vistas desde a Revolução Industrial. Empresas industriais buscavam fornecedores de insumos ou peças para otimizar a produção, principalmente nas indústrias de manufatura. As grandes corporações do início do século XX começaram a integrar verticalmente suas operações, mas ainda assim subcontratavam certos serviços ou fornecimentos, o que pode ser considerado uma forma primitiva de terceirização. (Chandler, 1977).

Após a Segunda Guerra Mundial, com o crescimento industrial e a globalização, a terceirização começou a expandir-se, tornando-se um elemento importante na cadeia produtiva. Durante esse período, as empresas buscaram otimizar suas operações, delegando atividades de suporte, como transporte e alimentação, a terceiros, para se concentrarem em suas atividades principais. (Piore & Sabel, 1984).

Durante as décadas de 1980 e 1990, a globalização e os avanços tecnológicos aceleraram a prática da terceirização. As empresas começaram a terceirizar atividades em escala global, enviando parte de suas operações para países com mão de obra mais barata, um movimento conhecido como offshoring. Ao mesmo tempo, reformas no setor público, como no Brasil, adotaram a terceirização para aumentar a eficiência do Estado. (Bresser-Pereira, 1998).

Nos anos 2000, a terceirização expandiu-se ainda mais, abrangendo tanto atividades-meio quanto atividades-fim em diversas indústrias. Setores como

tecnologia da informação (TI) e processos de negócios (BPO) se destacaram pela terceirização de funções inteiras, como atendimento ao cliente e gestão de recursos humanos, em busca de maior eficiência e redução de custos. (Quinn, 1999).

O termo "terceirização" é amplamente associado ao conceito de "outsourcing" em inglês, que foi popularizado na literatura de negócios e gestão na década de 1980. Uma das primeiras definições formais de terceirização foi oferecida por Peter Drucker (1989), frequentemente considerado o pai da administração moderna. Drucker argumentava que a terceirização era uma forma de as empresas "concentrarem-se no que realmente fazem de melhor" e deixarem outras atividades para especialistas externos. Segundo Drucker, a terceirização não era apenas uma questão de redução de custos, mas de aumento da eficiência e da qualidade ao delegar funções a quem tem maior competência e experiência.

Outro autor relevante, Ronald Coase (1937), em seu influente artigo "The Nature of the Firm", introduziu o conceito de custos de transação, que é fundamental para entender a terceirização. Coase propõe que as empresas existem para minimizar os custos de transação – ou seja, os custos envolvidos em fazer negócios, como a negociação e o cumprimento de contratos. A terceirização, nesse contexto, é uma estratégia para reduzir esses custos, transferindo atividades que seriam mais caras ou menos eficientes para serem realizadas internamente para empresas externas especializadas.

Michael Porter, um dos teóricos mais influentes no campo da estratégia competitiva, argumenta que as empresas devem concentrar seus esforços nas atividades que lhes conferem vantagens competitivas e terceirizar as atividades que não fazem parte do seu núcleo estratégico (PORTER, 1985). Essa visão é compartilhada por Quinn (1999), que sugere que a terceirização permite às organizações se especializarem e melhorar sua eficiência, ao delegar atividades secundárias a empresas externas que possuem expertise específica.

Para Prahalad e Hamel (1990), a terceirização é uma forma de as empresas concentrarem-se em suas "competências essenciais" — atividades que proporcionam uma vantagem única e sustentada sobre os concorrentes. Ao terceirizar atividades não essenciais, as organizações podem alocar mais recursos e atenção às áreas que realmente impulsionam sua competitividade no mercado.

No entanto, a crescente terceirização também trouxe críticas. Muitos autores destacam os problemas relacionados à precarização do trabalho, uma vez que os trabalhadores terceirizados costumam receber salários mais baixos, enfrentar alta rotatividade e ter menos direitos garantidos em comparação aos trabalhadores diretos. Essa situação gerou debates sobre as consequências sociais da terceirização. (Druck, 2018).

A terceirização, além de questões trabalhistas, também enfrenta desafios relacionados à fiscalização e controle. Falhas na gestão dos contratos terceirizados podem levar à deterioração da qualidade dos serviços prestados, principalmente no setor público, onde a eficiência da terceirização depende da fiscalização adequada por parte dos órgãos competentes. (Druck, 2018).

No Brasil, a Lei nº 13.429/2017, conhecida como a Lei da Terceirização, regulamentou a prática e ampliou o escopo da terceirização para incluir atividades-fim. Essa mudança legal visava garantir a flexibilidade nas contratações, mas também levantou preocupações sobre a precarização dos direitos trabalhistas, especialmente em setores com alta terceirização. (Druck, 2018).

Assim vemos que a terceirização na economia tem um viés de diminuição de custos e busca de eficiência e busca de pela especialização da área fim. A terceirização permite que as empresas sejam mais ágeis e adaptáveis às mudanças do mercado, ao mesmo tempo em que transferem parte do risco operacional para os fornecedores terceirizados. Isso pode resultar em economias significativas para as empresas, especialmente em setores que demandam alta flexibilidade ou que são intensivos em mão de obra.

1.1 Terceirização - Prós e Contras

A terceirização é uma prática comum tanto no setor privado quanto no público, oferecendo vantagens como a redução de custos e o aumento de eficiência nas operações. Michael Porter (1985) destaca que, ao terceirizar atividades não essenciais, as empresas podem concentrar seus recursos nas funções estratégicas, melhorando sua vantagem competitiva. Essa prática também proporciona flexibilidade na contratação de pessoal, permitindo uma rápida adaptação às demandas do mercado.

Por outro lado, existem desvantagens significativas associadas à terceirização. Graça Druck (2018) enfatiza que a terceirização pode levar à precarização das condições de trabalho, uma vez que trabalhadores terceirizados muitas vezes enfrentam salários mais baixos e menos direitos do que os empregados contratados diretamente. Além disso, essa prática pode resultar em alta rotatividade, o que compromete a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

Outro ponto relevante é o controle e a fiscalização dos contratos terceirizados. Di Pietro (2009) ressalta que, no setor público, a terceirização pode ser mal gerida se não houver fiscalização adequada, o que pode levar a problemas como a má execução dos serviços e o descumprimento de obrigações legais. A ausência de uma supervisão eficiente pode comprometer os objetivos de economicidade e eficiência esperados dos contratos terceirizados.

Além disso, a terceirização pode criar uma dependência excessiva de prestadores de serviços externos, o que pode enfraquecer a autonomia da empresa ou da entidade pública contratante. Antunes (2000) sugere que, ao depender de terceiros para funções essenciais, as organizações correm o risco de perder controle sobre processos críticos, afetando sua capacidade de inovar e reagir rapidamente a mudanças.

A terceirização também é considerada uma forma de otimizar a especialização dentro de uma cadeia produtiva. Quinn (1999) argumenta que ao terceirizar atividades secundárias, as empresas conseguem contratar especialistas para funções específicas, o que pode melhorar a qualidade dos serviços e aumentar a eficiência operacional. Ele sugere que, ao focar nas competências centrais, as empresas terceirizam áreas onde outras organizações têm maior expertise, resultando em melhores resultados tanto para a contratante quanto para o terceirizado.

Martins (2014) destaca que a terceirização promove redução de custos e aumento de eficiência, permitindo que empresas concentrem-se em suas atividades principais. No entanto, há também desvantagens. Pochmann (2008) critica o que ele chama de "superterceirização", apontando que essa prática muitas vezes resulta em precarização das condições de trabalho, com salários menores e menor proteção social.

No setor público, a terceirização traz implicações específicas, como abordado por Marinho Filho (2016), que enfatizam a necessidade de fiscalização rigorosa dos

contratos terceirizados para garantir a responsabilidade social e a prestação de serviços adequados. A falta de supervisão pode comprometer a eficiência e gerar desperdício de recursos. Pimenta (2011) complementa ao discutir a responsabilidade da administração pública, que deve garantir o cumprimento dos direitos trabalhistas, especialmente em contratos de terceirização.

Por outro lado, no setor público, a terceirização pode ser vista como uma ferramenta para modernizar a administração. Bresser-Pereira (1998) argumenta que a terceirização permite ao Estado focar em suas funções mais estratégicas, deixando atividades operacionais para empresas especializadas. No entanto, ele ressalta que é necessário um equilíbrio, uma vez que o abuso da terceirização em funções essenciais pode comprometer a eficiência e a qualidade dos serviços prestados à população.

Assim, a terceirização apresenta um conjunto de prós e contras que precisam ser avaliados com cuidado. Ela pode gerar ganhos de eficiência e qualidade, mas também traz desafios significativos em termos de precarização do trabalho e desigualdade social, especialmente se não houver uma regulamentação adequada e uma fiscalização eficiente.

1.2 Histórico da Terceirização no Brasil

A terceirização tornou-se um fenômeno global que abrange diversas áreas, tanto urbanas quanto rurais, na indústria, comércio, serviços e setores público e privado, com diferentes modalidades e legislações. Historicamente, sua origem remonta à transição para o trabalho assalariado e ao capitalismo. No século XVI, na Inglaterra e França, os mercadores usavam a subcontratação como forma de controlar e subordinar artesãos independentes, promovendo sua proletarização, ou seja, a perda de sua independência e de direitos sobre o trabalho e a produção (Druck, 2011).

No Brasil, a terceirização teve origem no meio rural por meio do sistema de "gato", caracterizado pelo trabalho sazonal na agricultura, ainda comum nos dias atuais. No século XIX, o fazendeiro e senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro foi pioneiro ao se associar ao governo de São Paulo para importar trabalhadores migrantes europeus, iniciando um sistema de subcontratação para grandes plantações, o que ficou conhecido como "escravidão branca" ou "parceria por

endividamento" devido às duras condições impostas aos imigrantes (Kowarick, 1994; Viotti da Costa, 1977 apud Druck, 2018).

Após essa experiência, o governo assumiu os custos da vinda de imigrantes, mantendo a legislação de 1839 que obrigava os trabalhadores a permanecer nas fazendas por cinco anos sob ameaça de prisão. Em 1886, os fazendeiros paulistas criaram a Sociedade Promotora de Imigração, que importava mão de obra estrangeira para o café. No final do século XIX, o excedente de imigrantes nas fazendas impulsionou a migração para as cidades, à medida que o Brasil avançava em seu processo de urbanização e industrialização. (Druck, 2018)

De acordo com Martins (2014), a terceirização foi introduzida no Brasil por volta da década de 1950, especialmente pelas multinacionais do setor automotivo. Essas empresas buscavam maior agilidade nos processos e, para isso, passaram a atuar como montadoras, terceirizando a produção de peças automotivas para outras empresas e concentrando-se apenas na montagem final dos veículos. Além disso, Martins (2014) menciona que as empresas de limpeza e conservação também foram pioneiras na prestação de serviços terceirizados no Brasil, com o início dessas atividades remontando a 1967.

Nos anos subsequentes, a terceirização tornou-se uma prática comum, especialmente em setores como construção civil e indústria. Queiroz (2004) aponta que, com a ampliação da terceirização, houve um avanço no desenvolvimento de estratégias operacionais para implementar essa prática de forma mais eficiente e segura. A terceirização permitia que empresas contratassem especialistas para áreas específicas, aumentando a produtividade e a competitividade no mercado global.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o Brasil enfrentou uma série de crises econômicas, como recessão, inflação galopante e elevados índices de endividamento. Esse cenário forçou as empresas a buscar formas de reduzir custos e aumentar a flexibilidade operacional. Segundo Pochmann (2008), a terceirização emergiu como uma solução para atender a essa necessidade, expandindo-se não apenas em atividades-meio, como serviços de limpeza e segurança, mas também em áreas mais especializadas, como tecnologia da informação (TI), suporte técnico e consultorias. Essa prática permitiu que as empresas se concentrassem em suas atividades principais, enquanto delegam funções de suporte a terceiros, otimizando processos e aumentando a competitividade. No entanto, o crescimento da terceirização também

trouxe desafios significativos, especialmente em relação à precarização das condições de trabalho. Os trabalhadores terceirizados passaram a receber salários mais baixos, com menos benefícios e maior rotatividade, o que contribuiu para a insegurança no mercado de trabalho e a perda de direitos sociais.

A década de 1990 foi crucial para a consolidação da terceirização no Brasil, especialmente devido às reformas econômicas e administrativas promovidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. As reformas foram impulsionadas pela necessidade de reduzir os gastos públicos e melhorar a eficiência dos serviços estatais. Segundo Bresser-Pereira (1996), a política de modernização do Estado, conhecida como a Reforma do Estado, foi um marco na introdução da Nova Gestão Pública no Brasil, inspirada em modelos gerenciais adotados por países como o Reino Unido e os Estados Unidos.

Essa reforma, liderada pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, visava transformar o Estado brasileiro em um agente regulador e estratégico, reduzindo suas funções operacionais diretas e promovendo a terceirização de atividades consideradas "não essenciais". Como destacado por Pereira (1998 em sua obra "A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle", a reforma tinha como principais pilares a eficiência, a transparência e a redução do tamanho do Estado, delegando parte da execução de serviços à iniciativa privada.

Além disso, Druck (2011) argumenta que a terceirização foi amplamente incentivada como parte desse processo de modernização, pois permitia ao Estado focar em suas funções estratégicas e delegar atividades-meio, como limpeza, segurança e serviços administrativos, a empresas terceirizadas. Pochmann (2001) também reforça que a década de 1990 representou um ponto de inflexão para a terceirização no Brasil, não apenas no setor público, mas também no setor privado, como forma de aumentar a flexibilidade e reduzir custos.

Essas mudanças resultaram em uma maior disseminação da terceirização no setor público, consolidando-a como uma ferramenta de gestão estratégica dentro do modelo de Nova Gestão Pública, promovido pelas reformas de Bresser-Pereira (1996).

Nos anos 2000, a terceirização se consolidou como parte central das estratégias de gestão empresarial, tanto no setor privado quanto no público. Giovanni Alves (2014) argumenta que a terceirização está profundamente ligada ao modelo

capitalista brasileiro, onde o objetivo de maximizar lucros foi alcançado ao transferir os riscos e responsabilidades trabalhistas para empresas terceirizadas. Esse movimento proporcionou uma forma mais eficiente para as empresas lidarem com os custos trabalhistas e a burocracia, mas, ao mesmo tempo, resultou em uma segmentação do mercado de trabalho. Para Alves, esse modelo de terceirização criou uma divisão entre trabalhadores diretamente contratados, que possuem melhores salários e mais benefícios, e os terceirizados, que são mais vulneráveis à exploração e precarização.

A reforma trabalhista de 2017 foi um marco que regulamentou de maneira mais abrangente a terceirização no Brasil, permitindo que empresas terceirizasse em até mesmo atividades-fim, anteriormente limitadas a atividades-meio. Essa mudança foi vista como uma forma de flexibilizar ainda mais o mercado de trabalho, oferecendo às empresas a oportunidade de reduzir seus custos operacionais. No entanto, como observa Márcia Lobato (2017), a reforma também trouxe preocupações significativas sobre o impacto nas relações de trabalho. Embora tenha oferecido vantagens para as empresas, como a redução de custos e o aumento da competitividade, a reforma intensificou a desigualdade entre os trabalhadores. Os trabalhadores terceirizados passaram a ocupar uma posição mais fragilizada, com salários menores, menos benefícios e piores condições de trabalho em comparação aos trabalhadores contratados diretamente.

Essa nova legislação alterou profundamente o panorama das relações de trabalho no Brasil, trazendo maior segurança jurídica às empresas, mas também suscitando preocupações sobre a precarização das condições de trabalho.

Além disso, a reforma trabalhista promovida pela Lei n. 13.467/2017 consolidou as mudanças, incluindo a terceirização na reforma mais ampla das leis trabalhistas. Delgado (2018) destaca que a partir dessa legislação, o Brasil adotou um modelo mais flexível de terceirização, permitindo que empresas contratasse trabalhadores terceirizados para qualquer função, incluindo aquelas diretamente ligadas ao core business da organização, o que anteriormente era vedado pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

Essa mudança foi considerada uma resposta às demandas do setor empresarial por mais flexibilidade e redução de custos com a contratação direta de funcionários. No entanto, conforme argumentam Antunes e Druck (2018), essa

ampliação da terceirização no setor público e privado trouxe o risco de uma maior precarização do trabalho, com a redução de garantias e benefícios trabalhistas para os trabalhadores terceirizados.

2. A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Segundo Druck (2018) de maneira ampla, observa-se uma transformação radical no modelo de Estado que predominou durante a era fordista, especialmente nos países europeus que vivenciaram o Estado de bem-estar social. Esse período foi marcado por políticas públicas universais, promoção do pleno emprego e redistribuição de renda, resultados do pacto social estabelecido no pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, nos anos 1970, esse modelo entrou em crise, levando o capital a uma reestruturação global que redefiniu o papel e o formato do Estado.

Essa reconfiguração deu início à era neoliberal, caracterizada por privatizações de empresas públicas, redução da máquina estatal e a diminuição de políticas públicas universais. Esse movimento, que teve impactos significativos também no Brasil, trouxe uma ideologia reformista que visava adaptar o serviço público aos moldes do setor privado, com a introdução de um modelo gerencial orientado pela busca de eficiência e austeridade administrativa.

No Brasil, a terceirização no serviço público teve início durante o regime militar, com a reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200/1967, que incentivava a descentralização e a execução indireta de serviços por empresas privadas. A Lei nº 5.645/1970 complementou esse processo ao especificar os serviços que poderiam ser subcontratados, como limpeza e segurança. Apesar de inicialmente moderada, a prática foi expandida após a Constituição de 1988, que estabeleceu a obrigatoriedade de concurso público para cargos e empregos no setor público, limitando contratações diretas e estimulando ainda mais a terceirização como alternativa para a execução de atividades-meio.

Durante a década de 1980, a grave crise econômica que afetava tanto economias desenvolvidas quanto em desenvolvimento motivou a realização de diversos estudos para diagnosticar as causas dessa crise em vários países. No caso do Brasil, o debate apontou a crise fiscal do Estado como o principal problema, sugerindo que a solução estaria na redução do tamanho do Estado e na limitação de seu papel na economia como medidas para superar a crise. (DIEESE, 2007)

Ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, além de limitar a intervenção estatal na economia, as reformas adotaram um paradigma gerencialista na administração pública, substituindo a cultura burocrática de controle de processos. Esse novo modelo buscava implementar mecanismos de mercado na gestão pública, com foco no controle de resultados, na busca por eficácia e eficiência, e na flexibilização da gestão, especialmente na área de Recursos Humanos.

Dessa forma, fortaleceu-se a ideia de que o Estado deveria delegar algumas de suas atividades a terceiros ou a outros parceiros, como uma estratégia para conter o crescimento do déficit público e reduzir o tamanho da máquina administrativa. (DIEESE, 2007)

O processo de reorganização do setor público, com o objetivo de identificar quais atividades poderiam ou deveriam ser delegadas, foi conduzido pelo MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O MARE foi criado em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a missão de reformar e modernizar a administração pública brasileira. Sua principal inspiração veio do chamado modelo gerencial, amplamente utilizado em países como o Reino Unido, que buscava substituir a administração pública tradicional, caracterizada pela burocracia, por uma gestão focada em resultados e eficiência.

Entre as principais ações do MARE estavam a promoção de privatizações, a descentralização de funções, a criação de agências reguladoras, e a implementação de contratos de gestão com o objetivo de estabelecer metas e resultados claros para as instituições públicas. O ministério teve como peça-chave o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que articulou as mudanças focando em um Estado mais ágil e menos intervencionista, delegando a execução de atividades não essenciais para a iniciativa privada.

O MARE, além de propor a terceirização de serviços auxiliares, também foi responsável pela criação de parcerias público-privadas (PPP) e a transformação de algumas autarquias em agências reguladoras, destacando a necessidade de o Estado se concentrar em funções exclusivas e estratégicas, enquanto as atividades de apoio poderiam ser terceirizadas ou transferidas a outros entes. Essa mudança de paradigma impactou profundamente a gestão pública no Brasil, fomentando um modelo de Estado mais enxuto e focado em sua atuação essencial.

Também desempenhou, o MARE, um papel fundamental na concepção de uma nova estrutura para o Estado brasileiro, delineando três áreas de atuação do Estado: as atividades exclusivas do Estado, os serviços sociais e científicos, e a produção de bens e serviços para o mercado.

Na área das atividades exclusivas, o foco recai sobre aquelas em que o poder do Estado é exercido de forma direta, como legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas e fomentar o desenvolvimento. Os serviços sociais e científicos abrangem atividades voltadas para a saúde, educação, pesquisa e inovação. Já a produção de bens e serviços para o mercado se refere a atividades que podem ser desenvolvidas pelo setor privado, sendo possível a transferência ou delegação dessas funções.

Além de desenhar essas três áreas, o MARE buscou distinguir as atividades principais (ligadas ao poder de Estado) das atividades auxiliares ou de apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos de informática e processamento de dados, entre outros. Esse esforço foi realizado com o intuito de otimizar a máquina pública, permitindo que o Estado se concentrasse em suas funções essenciais.

Com base nessa distinção, o MARE definiu que, em princípio, os serviços auxiliares deveriam ser terceirizados. Isso implicava submeter essas atividades ao processo de licitação pública, possibilitando a contratação de empresas privadas para executá-las. A terceirização foi vista como uma forma de tornar a administração pública mais eficiente, reduzindo custos operacionais e permitindo ao Estado focar nas áreas em que exerce autoridade direta.

2.1 A regulamentação da Terceirização no Setor Público

Podemos atrelar o início da terceirização no setor público em meados da década de 60 referente a Reforma Administrativa do Estado que acompanhado do crescimento da economia liberal, buscava modernizar o aparelho estatal para viabilizar o crescimento econômico (Martins, 2001). Por meio da reforma buscou-se descentralizar a administração pública e focar apenas nas atividades inerentes ao Estado. Com isso veio o Decreto Lei n.200/1967.

O Decreto-Lei n.º 200, promulgado durante o regime militar, foi um marco inicial na modernização da administração pública brasileira. Ele estabeleceu as bases para a descentralização administrativa, a desconcentração de atribuições e a delegação de

funções a entidades privadas, introduzindo o conceito de paraestatais. O decreto foi crucial para a abertura do setor público à participação do setor privado na execução de atividades acessórias, preparando o terreno para a futura institucionalização da terceirização.

A importância do Decreto-Lei n.º 200 reside na sua tentativa de tornar a administração pública mais eficiente e menos burocrática, em um contexto de modernização do Estado brasileiro. Ele foi pioneiro na introdução de princípios que permitiram a contratação de serviços terceirizados, estabelecendo a base para práticas que seriam consolidadas nas décadas seguintes.

O Decreto Lei n. 200 de 1967, que “dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, foi o primeiro diploma normativo a tratar da questão da terceirização no âmbito da Administração Pública no Brasil, regulando a matéria no seu art. 10, §1º, alínea c, c/c § 7º:

Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais: c) dá Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. § 7º. Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Posteriormente, a Lei Federal no. 5.645 de 1970 exemplificou as atividades passíveis de terceirização pela administração federal, trazendo no Parágrafo Único de seu art. 3º o seguinte texto:

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

De certa forma, a Lei 5.645/70 tentou exemplificar algumas atividades que poderiam ser terceirizadas, conforme o disposto no decreto-lei mencionado. O parágrafo único do art. 3º afirma: “As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato”. No entanto, essa disposição foi posteriormente revogada pela Lei 9.527 de 1997. Neste trabalho,

não foram encontradas justificativas convincentes para essa revogação, exceto a possível intenção de incentivar a crescente prática da subcontratação.

A referida legislação (Lei 5.645/70) começou a promover o aumento da subcontratação desses serviços, ainda que de forma controlada. Isso ocorria porque, até então, não havia exigência constitucional de concurso público para a admissão de servidores, que eram contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), podendo ser facilmente admitidos e dispensados. Essa realidade foi profundamente modificada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (DRUCK, 2018).

2.1.1. A Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças significativas para o serviço público brasileiro, impactando diretamente o panorama da terceirização. Antes da Constituição, o regime de contratação de funcionários públicos permitia uma flexibilidade maior na admissão de pessoal, incluindo a subcontratação e a terceirização de diversas atividades, sem a exigência de um concurso público. A nova Constituição, no entanto, estabeleceu um marco legal que alterou essas práticas, tornando mais rigorosa a contratação no setor público e impondo limites ao uso da terceirização.

Como Principais Mudanças com a Constituição de 1988 veio:

- **Exigência de Concurso Público:** O artigo 37 da Constituição Federal estabeleceu a obrigatoriedade de concurso público para o ingresso nos cargos e empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional. Isso significou uma mudança radical em relação ao período anterior, no qual era possível contratar trabalhadores sem a necessidade de concurso.
- **Criação do Regime Jurídico Único (RJU):** O Regime Jurídico Único (RJU) foi instituído pela Lei 8.112/1990, em decorrência dos preceitos da Constituição de 1988, regulamentando o regime de contratação de servidores públicos. Sob esse regime, os trabalhadores do setor público passaram a ser contratados como estatutários, com direitos e deveres diferenciados em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, e, com isso, a prática de subcontratação sem concurso público ficou ainda mais limitada.

- **Flexibilização para Terceirização em Serviços Auxiliares:** Embora tenha restringido a terceirização de atividades-fim, a Constituição de 1988 não eliminou a terceirização no serviço público, especialmente em áreas de apoio. O Decreto nº 2.271/1997 regulamentou a terceirização de serviços auxiliares, como vigilância, limpeza, manutenção predial, e informática. Este decreto foi uma resposta à necessidade de desonerar a administração pública e focar a atuação do Estado em suas funções essenciais, permitindo a contratação indireta para serviços que não exigem a presença de servidores concursados.
- **Fiscalização e Controle:** A Constituição também fortaleceu os mecanismos de controle e fiscalização sobre a administração pública, impondo maior rigor nos processos licitatórios e nas práticas de terceirização. O artigo 70 conferiu aos órgãos de controle interno e externo, como os Tribunais de Contas, a responsabilidade de monitorar a legalidade dos contratos de terceirização, garantindo que essas práticas seguissem os princípios da eficiência, moralidade e legalidade.

A exigência de concurso público e a separação clara entre atividades-fim e atividades-meio significaram uma limitação no uso da terceirização no setor público. O novo regime jurídico trouxe mais estabilidade para os servidores concursados e reduziu o espaço para a subcontratação indiscriminada de trabalhadores terceirizados em funções essenciais. (Santos, 2014)

2.1.2. Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990

A Lei n.º 8.112, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, foi um marco na regulamentação das relações de trabalho no setor público. Embora essa lei trate principalmente dos direitos e deveres dos servidores públicos, ela é relevante para a terceirização porque estabelece uma clara distinção entre os servidores públicos concursados e os trabalhadores terceirizados.

Essa lei é importante no contexto da terceirização porque reforça a necessidade de que a contratação de servidores para atividades-fim da administração pública seja feita através de concursos públicos. Isso implica que a terceirização deve ser restrita a atividades-meio, evitando que funções essenciais e de caráter permanente sejam transferidas para a iniciativa privada. (Di Pietro 2018).

2.1.3. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 – Lei de Licitações

A Lei n.º 8.666, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, é fundamental para a regulamentação da terceirização no setor público, pois estabelece as normas gerais para a realização de licitações e contratos administrativos. Ela garante a transparência, a isonomia e a competitividade no processo de contratação de serviços terceirizados, definindo os procedimentos que devem ser seguidos pela administração pública ao contratar empresas privadas.

A Lei n.º 8.666 é crucial porque não restringe a terceirização, e impõe critérios rigorosos para a seleção de empresas terceirizadas, prevendo a necessidade de licitação pública para a contratação de serviços e estabelecendo mecanismos de controle e fiscalização sobre a execução dos contratos. Essa lei visa evitar favoritismos, fraudes e a má gestão dos recursos públicos, assegurando que os serviços terceirizados sejam prestados com qualidade e em conformidade com os termos contratados. (Santos, 2014).

2.1.4. Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), de 1993

A Súmula nº 331 do TST, publicada em 1993, foi um marco na regulamentação da terceirização no Brasil, especialmente no que diz respeito à terceirização no setor público. A súmula estabeleceu que a terceirização é permitida apenas para atividades-meio, como serviços de limpeza, segurança e manutenção, e proibiu a terceirização de atividades-fim, que são funções essenciais e inerentes à atividade principal da administração pública.

A súmula de certa forma legitimou a terceirização, tanto no setor privado quanto no setor público, estabelecendo limites ao não vincular o tomador do trabalho com o terceirizado. Para Viana (2012), súmula legitimou a contratação desenfreada na terceirização, já que apesar de as atividades fim serem bem definidas por qualquer organização, as atividades fim entram em uma zona desconhecida, sendo que a delimitação muitas vezes não fica clara.

No setor público tal situação fica ainda mais restrita, tendo em vista que a legislação é quem dita as regras de contratação para cargos públicos, tendo que estar previstas no plano de cargos da instituição, restringindo a contratação de mão-de-obra para realização de atividades inerentes à entidade. Além disso, a Súmula 331 determinou que a administração pública poderia ser responsabilizada de forma

subsidiária pelos direitos trabalhistas dos trabalhadores terceirizados, caso a empresa contratada não cumprisse suas obrigações. Essa responsabilidade subsidiária trouxe uma maior segurança para os trabalhadores terceirizados e impôs à administração pública a necessidade de fiscalizar rigorosamente as empresas contratadas.

A Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) é importante para o gestor público, pois trouxe mais clareza sobre a terceirização, especialmente em relação à responsabilidade da administração pública. No entanto, como ainda havia lacunas, em 2011, a súmula foi revisada e ampliada com os itens V e VI. A súmula estabelece que a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, exceto no caso de trabalho temporário, e que a contratação irregular pela administração pública não gera vínculo empregatício. Ela permite a terceirização de serviços de vigilância, limpeza e atividades-meio, desde que não haja pessoalidade ou subordinação direta. Em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas pelo empregador, o tomador de serviços pode ser responsabilizado subsidiariamente, e os entes da administração pública também podem ser responsabilizados se for comprovada culpa na fiscalização das obrigações contratuais. A responsabilidade subsidiária abrange todas as verbas decorrentes do período trabalhado. (Freitas, 2017).

2.1.5. Decreto n. 2.271/97

Para Fernandes (1997), o decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997 é um marco normativo importante, pois define os limites, critérios e condições sob os quais a administração pública pode contratar serviços terceirizados, especialmente em relação às atividades auxiliares ou de apoio. O Decreto nº 2.271/1997 surgiu como resposta à necessidade de modernização da máquina pública, seguindo o movimento das reformas administrativas impulsionadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, com o objetivo de tornar o Estado mais eficiente e focado em suas funções essenciais.

O decreto autoriza explicitamente a terceirização de atividades-meio, determinando que essas funções sejam executadas por empresas privadas contratadas por meio de licitação. Isso inclui atividades como serviços de vigilância, limpeza, transporte, copeiragem, recepção e manutenção predial. A contratação de

empresas especializadas nessas áreas permitiria à administração pública se concentrar em suas atividades-fim, delegando a execução de serviços acessórios.

O §1º do art. 1º do Decreto n. 2.271/97 atualizou o elenco das atividades indicadas para terceirização por parte da Administração Pública, estabelecendo:

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

Um dos pontos centrais do decreto é a exigência de que a contratação de serviços terceirizados siga o processo de licitação pública, conforme disposto na Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). Isso visa garantir a competitividade, transparência e eficiência no uso dos recursos públicos. As empresas terceirizadas são selecionadas com base em critérios técnicos e econômicos, e os contratos devem ser formalizados de maneira que assegure a prestação adequada dos serviços.

Embora o decreto promova a terceirização de atividades-meio, ele também enfatiza a necessidade de proteger os direitos trabalhistas dos empregados das empresas contratadas. A administração pública, como contratante, tem o dever de fiscalizar se a empresa terceirizada cumpre as obrigações trabalhistas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como pagamento de salários, recolhimento de INSS, FGTS e garantia de férias.

O decreto impõe à administração pública o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos de terceirização. Isso inclui o controle da qualidade dos serviços prestados, o cumprimento dos prazos estabelecidos, e a verificação das condições de trabalho dos empregados terceirizados. A falta de fiscalização adequada pode gerar passivos trabalhistas e problemas de eficiência administrativa, colocando o governo em risco de responder por práticas irregulares de terceirização.

Apesar de ser um marco importante, o Decreto nº 2.271/1997 também trouxe desafios e limitações. Uma das principais críticas é que, ao flexibilizar a contratação de mão-de-obra para atividades-meio, o decreto abriu caminho para a precarização das relações de trabalho, em que os trabalhadores terceirizados, embora formalmente contratados, não gozam dos mesmos direitos e estabilidade que os servidores públicos. Além disso, a terceirização pode gerar riscos de corrupção e ineficiência se

não for devidamente fiscalizada, com a possibilidade de superfaturamento de contratos ou descumprimento de obrigações trabalhistas.

Outro ponto de preocupação levantado por Fernandes (1997) é a fiscalização insuficiente de muitos contratos de terceirização, o que pode resultar em serviços de baixa qualidade e até mesmo no descumprimento das obrigações contratuais por parte das empresas terceirizadas. Além disso, a prática de terceirização deve ser sempre acompanhada de transparência e de uma gestão contratual eficaz para que os benefícios da terceirização — como a redução de custos e a melhoria da eficiência administrativa — sejam de fato alcançados.

O impacto do Decreto nº 2.271/1997 foi grande na estrutura do setor público brasileiro. Ele consolidou a terceirização como uma prática regular em muitos órgãos públicos, especialmente em áreas como segurança, limpeza e serviços de apoio administrativo. A partir dele, a terceirização passou a ser uma solução amplamente utilizada para a gestão eficiente dos recursos e para permitir ao Estado focar suas atenções nas atividades que exigem a presença de servidores concursados.

Contudo, o decreto também gerou debates sobre os limites da terceirização e o risco de ampliação indiscriminada dessa prática, especialmente em setores que afetam diretamente o funcionamento da máquina pública e os serviços prestados à sociedade. O equilíbrio entre a eficiência administrativa e a preservação dos direitos dos trabalhadores terceirizados, assim como a qualidade dos serviços, continua sendo um ponto central na avaliação da terceirização no setor público.

2.1.6. Lei n. 9.632/1998

A Lei n. 9.632/1998 surgiu em um contexto em que o Brasil enfrentava a necessidade de ajustar as contas públicas e controlar os gastos com pessoal, um dos maiores componentes do orçamento federal. Em meio à crise fiscal dos anos 1990, o governo brasileiro, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, iniciou um movimento de reforma do Estado, inspirado em tendências globais que preconizavam a privatização de serviços não essenciais e a adoção de um modelo mais gerencial da administração pública, o chamado gerencialismo.

Essas reformas foram desenhadas dentro do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), lançado em 1995 pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira. O plano visava reduzir a

intervenção direta do Estado em atividades não essenciais e aumentar a eficiência do setor público.

A Lei n. 9.632/1998, nesse contexto, teve como principal objetivo viabilizar a execução indireta de atividades consideradas como apoio ou atividades-meio, que não precisavam ser realizadas por servidores públicos efetivos. Ao permitir a extinção de cargos públicos e a terceirização dessas funções, a lei pretendia reduzir os custos com pessoal e modernizar a gestão pública, transferindo para o setor privado atividades como serviços de limpeza, vigilância, manutenção predial, e outras consideradas não essenciais à atividade-fim do Estado. A ideia era concentrar os esforços e recursos do governo nas áreas estratégicas e finalísticas, como saúde, educação e segurança pública, enquanto as atividades de suporte seriam delegadas a terceiros, por meio de contratos de prestação de serviços.

Essa abordagem foi amplamente adotada ao longo das décadas seguintes e consolidou a terceirização como uma prática comum na administração pública brasileira. No entanto, a implementação da Lei n. 9.632/1998 gerou debates e críticas, especialmente no que se refere à precarização do trabalho terceirizado, à fragilidade na fiscalização dos contratos, e ao impacto da extinção de cargos públicos na qualidade e continuidade dos serviços prestados. Apesar das controvérsias, a lei marcou uma mudança estrutural na gestão pública brasileira, alinhando-se às reformas neoliberais predominantes à época. (Freitas, 2017).

2.1.7. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi promulgada com o objetivo de estabelecer normas para uma gestão fiscal responsável, impondo limites ao endividamento público e ao uso de recursos, além de exigir maior transparência e controle nas finanças públicas. Embora a LRF não trate diretamente da terceirização, ela é particularmente relevante para o tema, pois introduziu mecanismos que afetam indiretamente a gestão dos contratos de terceirização ao limitar o crescimento das despesas com pessoal. De acordo com o artigo 19 da LRF, a administração pública não pode comprometer mais de 60% da receita corrente líquida com despesas de pessoal (Brasil, 2000).

Essa limitação tem incentivado muitos órgãos públicos a buscar alternativas para garantir a eficiência na gestão dos recursos, incluindo a terceirização de serviços não essenciais, como vigilância, limpeza e manutenção. A LRF, ao estabelecer limites rígidos para o gasto com pessoal, levou a uma maior flexibilização da contratação de trabalhadores por meio de empresas terceirizadas. Tal prática permite que a administração pública mantenha o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LRF sem ultrapassar os limites impostos ao crescimento do quadro de servidores permanentes.

No entanto, a terceirização também pode ser vista como uma forma de contornar as limitações impostas pela LRF, uma vez que os gastos com contratos de prestação de serviços não são contabilizados na rubrica de pessoal. Esse fator pode levar à terceirização excessiva e sem o devido controle, resultando na precarização de postos de trabalho e em desafios de gestão. Estudos apontam que, em alguns casos, a pressão pela terceirização como mecanismo para reduzir o impacto nas despesas com pessoal tem resultado em contratos mal geridos e fiscalizados, com consequências negativas para a qualidade dos serviços prestados e os direitos trabalhistas dos terceirizados (Druck, 2013).

2.1.8. Decreto n. 4.547/2002

O Decreto n. 4.547/2002, assinado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, veio na esteira da reforma administrativa já consolidada na década anterior, sendo uma continuidade das medidas implementadas pela Emenda Constitucional n. 19/1998, que alterou o regime jurídico de servidores públicos e reforçou a ideia de que o Estado deveria focar em suas atividades finalísticas, transferindo para a iniciativa privada as atividades acessórias.

O decreto promoveu a extinção de cargos considerados de apoio ou intermediários, como os de motoristas, técnicos de nível médio e outros cargos operacionais que não demandavam uma qualificação específica ligada à formulação de políticas públicas. O objetivo era consolidar a transição para o modelo de gestão pública mais enxuta, focada em resultados, e que favorecia a terceirização. (Freitas,2017).

2.1.9. Lei n. 11.091/2005 – Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (TAE)

A Lei n. 11.091/2005, que regulamentou a carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (TAE), consolidou a extinção de muitos cargos de apoio na UnB. O Anexo VII dessa lei listou diversos cargos classificados como de nível de apoio e nível intermediário, que foram declarados extintos ou em extinção. Esses cargos deixaram de ser preenchidos com servidores concursados e passaram a ser terceirizados.

Mesmo com a extinção dos cargos, a lei manteve a atualização dos vencimentos para pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores antigos, enquanto as atividades passaram a ser realizadas por empresas terceirizadas. (Freitas, 2017).

2.1.10. Instrução Normativa n.º 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

A Instrução Normativa n.º 05/2017 foi emitida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para regulamentar a contratação de serviços terceirizados no âmbito da administração pública federal. Essa norma detalha os procedimentos que devem ser adotados pelas entidades públicas para a contratação de serviços terceirizados, enfatizando a necessidade de planejamento, gestão e fiscalização eficazes dos contratos.

A IN 05/2017 introduziu inovações importantes, como a exigência de que os contratos de terceirização incluam cláusulas que assegurem a conformidade com as obrigações trabalhistas e previdenciárias, além de estabelecer critérios para a escolha das empresas contratadas. A instrução também reforça a necessidade de controle sobre a execução dos contratos, garantindo que os serviços sejam prestados com a qualidade esperada e que os direitos dos trabalhadores terceirizados sejam respeitados. (Freitas, 2017).

2.1.11. Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) trouxe importantes inovações para a gestão de contratos no setor público, incluindo a terceirização. A nova legislação visa modernizar os processos de licitação, consolidando modalidades antigas e introduzindo novos mecanismos, como o diálogo

competitivo e contratos de eficiência, que incentivam a busca por soluções mais inovadoras e eficazes na contratação de serviços terceirizados.

Entre as principais mudanças, a lei padroniza o processo de contratação, reduzindo a burocracia e promovendo maior segurança jurídica para as partes envolvidas. Também introduz critérios de sustentabilidade, que podem impactar as empresas terceirizadas, exigindo que adotem práticas mais sustentáveis. A legislação reforça ainda a necessidade de fiscalização rigorosa por parte da administração pública, criando um Plano de Fiscalização para garantir o cumprimento dos contratos e evitar passivos trabalhistas, além de fortalecer a responsabilidade subsidiária do ente público.

A flexibilização dos contratos de longo prazo e o incentivo ao uso de licitação eletrônica são outras inovações importantes, que visam aumentar a transparência e eficiência nas contratações. Além disso, a nova lei traz mais rigor nas sanções aplicáveis às empresas que descumprirem suas obrigações contratuais, garantindo maior proteção para a administração pública.

A Lei nº 14.133/2021 substitui a antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e se apresenta como um marco na contratação de serviços terceirizados no setor público, proporcionando maior previsibilidade, flexibilidade e mecanismos de controle, com foco em garantir eficiência e qualidade nos serviços prestados. (TCU, 2021)

2.2 O Impacto da Terceirização no Setor Público

Segundo Bresser-Pereira (1997), um dos principais objetivos da terceirização no serviço público foi melhorar a eficiência da administração pública, permitindo que o Estado delegasse atividades acessórias (atividades-meio) para empresas privadas, focando seus esforços nas funções essenciais (atividades-fim). Essa prática resultou em maior flexibilidade na gestão de pessoal e na execução de tarefas operacionais, como limpeza, vigilância e manutenção. Pereira defendeu que a terceirização de atividades-meio era fundamental para modernizar o Estado, promovendo uma administração pública mais enxuta e focada nas suas funções principais.

A terceirização também permitiu uma redução nos custos operacionais para o setor público, ao evitar a contratação de servidores públicos em áreas de suporte e, em vez disso, optar por empresas especializadas que podem ajustar sua força de trabalho conforme a demanda. Isso resultou em economias para o Estado, que passou

a gastar menos com salários, benefícios e encargos trabalhistas de servidores estatutários. Fernandes (1997), destacou que a terceirização pode reduzir os custos do serviço público ao evitar o inchaço da folha de pagamento e permitir que o Estado contrate empresas especializadas de forma temporária e flexível.

Um dos principais problemas da terceirização no serviço público foi a precarização das relações de trabalho. Os trabalhadores terceirizados geralmente possuem menos direitos e estabilidade em comparação com os servidores públicos concursados. Muitos autores apontam que a terceirização no setor público contribuiu para a redução de salários, o aumento da rotatividade de pessoal e a ausência de direitos trabalhistas, como plano de carreira, aposentadoria e outros benefícios concedidos aos servidores públicos. Druck (2018), argumenta que a terceirização no setor público resultou na precarização do trabalho, pois os trabalhadores terceirizados não possuem os mesmos direitos e garantias que os servidores públicos, criando uma dualidade no mercado de trabalho dentro do próprio Estado.

A terceirização no setor público também trouxe um aumento na responsabilidade subsidiária do Estado em relação aos direitos trabalhistas dos trabalhadores terceirizados. A Súmula 331 do TST estabelece que, em caso de inadimplência das empresas contratadas, a administração pública pode ser responsabilizada pelo pagamento das verbas trabalhistas devidas, desde que se comprove falhas na fiscalização do cumprimento das obrigações legais pela empresa terceirizada (Martins, 2014).

A falta de controle e fiscalização adequados sobre os contratos firmados com empresas terceirizadas é apontada por muitos autores, como um dos desafios da terceirização no setor público. A fiscalização deficiente por parte da administração pública resulta em falhas no cumprimento das obrigações trabalhistas e na prestação inadequada dos serviços, gerando passivos para o Estado e precarizando as condições de trabalho dos empregados. Dutra (2017), observa que a falta de fiscalização eficaz dos contratos terceirizados muitas vezes compromete a qualidade dos serviços prestados e expõe o Estado a passivos trabalhistas, além de prejudicar os direitos dos trabalhadores.

2.3 Terceirização e Gastos Públicos

A terceirização no setor público tem sido adotada como uma estratégia para otimizar o uso dos recursos públicos, permitindo que o Estado delegue funções auxiliares a empresas especializadas e foque em suas atividades-fim. Di Pietro (2009) aponta que essa prática reduz os custos operacionais, ao externalizar atividades como limpeza, segurança e manutenção, porém, ela ressalta que a terceirização no setor público exige uma fiscalização rigorosa para garantir que a relação custo-benefício seja mantida e que não haja desvio de finalidade. O foco deve ser não apenas na economia imediata, mas também na qualidade dos serviços contratados.

Santos (2013) complementa essa visão ao indicar que, embora a terceirização possa reduzir despesas, sem uma gestão adequada dos contratos públicos, os riscos de ineficiência e irregularidades aumentam significativamente. A ausência de uma fiscalização eficaz pode levar a falhas na execução dos serviços terceirizados e, em alguns casos, ao descumprimento das obrigações trabalhistas, o que não apenas compromete o bom uso dos recursos públicos, mas também afeta a prestação de serviços essenciais à população.

Araújo (2012) explora ainda o conceito de economicidade no setor público, que vai além da simples obtenção de bens e serviços pelo menor custo. O autor enfatiza que a economicidade refere-se à melhor relação custo-benefício, levando em consideração tanto o valor monetário quanto a qualidade e eficiência dos serviços prestados. Nesse sentido, a terceirização exige que o gestor público avalie cuidadosamente a capacidade técnica das empresas contratadas, evitando que contratos sejam firmados apenas com base em preço, o que pode resultar em prejuízos a longo prazo.

Bugarin (2004) ressalta a interdependência entre eficiência e economicidade no âmbito da administração pública. Para o autor, a terceirização pode ser uma solução eficaz para otimizar os recursos do Estado, mas ela depende de um controle adequado para garantir que os serviços sejam prestados de forma eficiente, sem desperdícios e com qualidade. Ele alerta que, sem uma gestão de contratos adequada e uma fiscalização contínua, o setor público corre o risco de comprometer a eficiência dos serviços contratados, gerando gastos desnecessários e até prejuízos financeiros para o Estado.

Portanto, a terceirização pode representar uma oportunidade para reduzir custos e melhorar a gestão dos recursos públicos, mas ela precisa ser acompanhada de mecanismos de fiscalização eficazes e de uma gestão cuidadosa para evitar fraudes, irregularidades e desperdícios. A busca por eficiência e economicidade deve ser equilibrada com a garantia de que os serviços prestados atendam aos padrões exigidos pela administração pública.

3. A TERCEIRIZAÇÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Pode-se entender que as universidades têm como atividade fim o ensino, pesquisa e extensão, sendo atividade meio todas as outras que auxiliam no alcance das atividades fim. A terceirização nas universidades públicas, portanto, se concentra majoritariamente nas atividades-meio, que são aquelas que, embora essenciais para o funcionamento cotidiano da instituição, não fazem parte diretamente das atividades-fim da universidade, como ensino, pesquisa e extensão.

Essas atividades-meio incluem serviços de limpeza, segurança, manutenção predial, portaria, recepção, apoio administrativo, e outros serviços logísticos e operacionais. Ao terceirizar essas funções, as universidades podem concentrar seus recursos e esforços nas atividades-fim, otimizando o uso dos recursos públicos e potencialmente melhorando a qualidade da educação e da pesquisa oferecidas.

As universidades públicas sendo órgãos públicos fazem parte da administração indireta, e geralmente são constituídas como fundações públicas ou autarquias. Por serem órgãos públicos estão sujeitas as regras da terceirização instituídas por lei, como a licitação e a fiscalização.

A terceirização, nas universidades públicas, desempenha um papel essencial ao possibilitar que as instituições se concentrem em suas atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão. No entanto, a implementação dessa estratégia requer rigor na observância das normas que regem a administração pública, como a obrigatoriedade de licitação, estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, e a fiscalização contínua para assegurar que os serviços terceirizados sejam prestados com eficiência e qualidade. Além disso, é imprescindível que essas contratações estejam alinhadas aos princípios da economicidade e da eficiência, fundamentais na gestão pública.

As atividades-meio, apesar de não estarem diretamente relacionadas às finalidades acadêmicas, são indispensáveis para a manutenção do funcionamento

regular das universidades. A terceirização de funções como limpeza, segurança, manutenção predial, portaria, e recepção permite que os recursos humanos e financeiros das instituições sejam direcionados prioritariamente para o desenvolvimento da qualidade do ensino e da pesquisa, contribuindo para a melhoria do desempenho acadêmico. Isso reflete o compromisso das universidades com a gestão responsável dos recursos públicos.

No contexto das universidades públicas brasileiras, a composição do número de usuários diretos – englobando alunos, docentes e técnicos administrativos – é um dado relevante para compreender a dimensão e a complexidade da gestão dessas instituições.

Considerando que os serviços terceirizados nas IES têm, predominantemente, caráter de apoio às atividades principais da instituição – ensino, pesquisa e extensão – o critério adotado foi o somatório do número de alunos, docentes e servidores técnico-administrativos. Na Tabela 1 apresenta-se este número para o ano de 2023.

As informações foram obtidas a partir da Sinopse Estatística da Educação Superior (INEP, 2023) e da Plataforma Universidade 360° (BRASIL, 2024). Foram selecionadas, para este estudo, as universidades federais cujo somatório desses usuários diretos ultrapassou 20.000.

Tabela 1 – Universidades Públicas Federais e usuários diretos – 2023

Universidade	Número de Alunos (1)	Número de Servidores (2)	Total Usuários Diretos (3)
Universidade Federal do Rio de Janeiro	51.798	14.979	66.777
Universidade de Brasília	39.891	5.663	45.554
Universidade Federal do Ceará	35.486	6.384	41.870
Universidade do Maranhão	36.970	3.924	40.894
Universidade Federal do Paraná	30.816	7.201	38.017
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	29.180	6.307	35.487
Universidade Federal Fluminense	25.894	7.979	33.873

Universidade Federal da Bahia	26.957	6.911	33.868
Universidade do Amazonas	29.895	3.938	33.833
Universidade Federal do Pará	26.310	6.394	32.704
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	25.251	6.678	31.929
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	25.797	3.548	29.345
Universidade Federal de São Paulo	22.213	7.039	29.252
Universidade Federal de Goiás	23.793	5.101	28.894
Universidade Federal da Paraíba	21.759	6.801	28.560
Universidade Federal de Alagoas	24.655	3.878	28.533
Universidade Federal do Espírito Santo	20.621	4.383	25.004
Universidade Federal do Piauí	21.384	3.385	24.769
Universidade Federal de Uberlândia	18.548	6.109	24.657
Universidade Federal de Sergipe	21.544	1.378	22.922
Universidade Federal de Santa Maria	14.930	5.522	20.452
Universidade Federal de Juiz de Fora	16.482	3.832	20.314
Universidade Federal do Mato Grosso	17.260	2.919	20.179
Total	607.434	130.253	737.687

Fonte: Sinopse Estatística do INEP (2023) e Portal da Transparência e Painel Universidade 360° (BRASIL, 2023). (1) Número de alunos matriculados em cursos de graduação presencial. (2) Número de docentes e técnicos administrativos. (3) Total de Usuários Diretos das Universidades Federais (Alunos + Servidores).

Com um total de 737.687 usuários diretos, a terceirização nas universidades públicas ganha ainda mais relevância diante do elevado número de usuários diretos que essas instituições atendem. A diversidade e o volume de alunos, docentes e servidores técnico-administrativos demandam uma estrutura operacional robusta e

eficiente, que vá além das atividades-fim de ensino, pesquisa e extensão. Nesse cenário, as atividades-meio desempenham um papel estratégico, garantindo que as necessidades cotidianas de suporte, segurança e manutenção sejam atendidas de forma ágil e eficaz.

Com comunidades acadêmicas que frequentemente ultrapassam dezenas de milhares de usuários diretos, como é o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com mais de 66 mil usuários, e da Universidade de Brasília, com mais de 45 mil, a terceirização possibilita um funcionamento mais dinâmico e especializado. Serviços terceirizados, como limpeza, vigilância, recepção e manutenção predial, permitem que as universidades direcionem seus recursos humanos e financeiros prioritariamente para as atividades que estão diretamente ligadas à sua missão institucional, como a formação de profissionais e a produção de conhecimento.

Segundo Santos (2014), o crescimento da terceirização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), se deu por conta do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o REUNI, um programa integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação de 2007, instituída pelo governo federal, que tinha como meta a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. Contemplava aumento de vagas nos cursos de graduação, ampliação da oferta de cursos noturnos, promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão (Reuni, 2010).

O REUNI tinha como principal objetivo expandir o número de vagas nas Instituições Federais de Ensino. No entanto, o plano não contemplava um aumento proporcional no quadro de servidores, especialmente nas carreiras técnicas e auxiliares. Para suprir essa demanda, muitas instituições de ensino recorreram à terceirização de mão de obra, buscando assim ajustar sua força de trabalho às novas necessidades impostas pela expansão promovida pelo REUNI (SANTOS et al., 2014).

Essa situação resultou em um aumento gradual do número de trabalhadores terceirizados nas universidades desde 2007, como resposta à implantação de novos cursos e ao crescimento no número de alunos, bem como às demandas pedagógicas e administrativas decorrentes (SANTOS et al., 2014).

Para Mancebo (2016), o REUNI expandiu o número de vagas nas Instituições Federais de Ensino, mas sem uma ampliação proporcional do número de servidores, especialmente técnicos e auxiliares. A solução adotada pelas instituições foi a

terceirização de mão de obra para suprir a demanda crescente de novos cursos, alunos e necessidades administrativas. A terceirização aumentou desde 2007, e foi favorecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita o gasto com pessoal, mas não com contratos de prestação de serviços, incentivando essa prática.

Com a extinção de vários cargos auxiliares nas Instituições de Ensino Superior (IES), funções como limpeza, segurança e portaria passaram a ser terceirizadas, transferindo os custos da folha de pessoal para a rubrica de custeio. Os trabalhadores terceirizados, em sua maioria, são alocados em áreas administrativas ou financeiras, em vez de estarem sob a gestão de pessoas, como os demais funcionários.

Apesar de atender às necessidades operacionais, a terceirização nas universidades enfrenta desafios comuns a outras organizações, como a má prestação de serviços e a responsabilização solidária por dívidas trabalhistas. Greves e paralisações de trabalhadores terceirizados, especialmente nos serviços de limpeza e vigilância, evidenciam a importância desses serviços e a dependência das instituições por eles. Por fim, há uma contradição na terceirização dentro das IES, visto que essas instituições, como espaços de reflexão, defendem os direitos dos trabalhadores e criticam a precarização, mas adotam a terceirização que muitas vezes afeta as condições de trabalho. (Mancebo, 2016).

A implementação do REUNI na UnB, foi iniciada em 2008 com a previsão de criar 3.424 vagas em novos cursos e aumento de 892 vagas em cursos já existentes e ampliação da estrutura física por meio de obras e reformas. Em 2007 a UnB ofertava 4.188 vagas, em 2012 a oferta de vagas subiu para 8.488, um aumento de 4300 vagas. Para abrigar o aumento de alunos, servidores técnico-administrativos e docentes, o Plano de Reestruturação contemplava reformas de prédios já existentes e a previsão de novas obras como a construção do Restaurante Universitário e Blocos de Sala de Aula (Cordeiro, 2020).

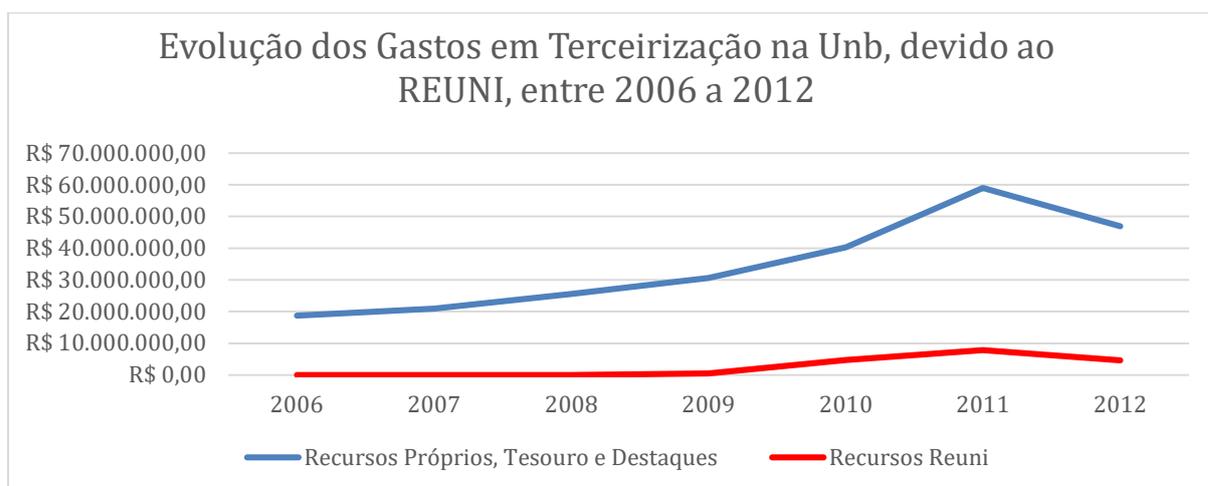
Teixeira (2013) destaca que as obras previstas no Plano de Reestruturação da administração da universidade não foram executadas conforme planejado, enfrentando dificuldades como a adequação às normas de arquitetura, complicações nos processos licitatórios e falhas contratuais. Como resultado, a administração teve que reorganizar a acomodação de novos alunos e servidores, já que os espaços adicionais não foram suficientes.

Além disso, parte dos recursos do REUNI foi destinada à compra de equipamentos e materiais permanentes para modernizar a universidade, incluindo a biblioteca e veículos. O número de alunos na UnB cresceu significativamente, de 21 mil em 2007 para 43 mil em 2012, mas o orçamento continuou deficitário para atender às novas demandas. As obras de construção e reforma aconteceram simultaneamente ao crescimento do corpo discente, o que causou transtornos na ocupação de salas e preocupação com os custos de manutenção, como água, energia, telefonia, limpeza e segurança.

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais também aumentaram, principalmente devido à contratação de professores para atender ao crescimento de alunos e cursos noturnos, enquanto o número de técnicos administrativos contratados foi insuficiente para suprir a demanda. Entre 2007 e 2012, os gastos com Pessoal Ativo e Inativo aumentaram aproximadamente 79%, passando de R\$ 454 milhões para R\$ 814 milhões (Teixeira, 2013).

Já referente aos dispêndios em terceirização, mais especificamente em limpeza, manutenção e vigilância, também foi notável a evolução dos gastos desde a implementação do programa, incentivado principalmente pelas novas obras e reformas que foram surgindo. O gráfico 1 ilustra melhor esta evolução.

Gráfico 1 – Evolução dos Gastos em Terceirização na Unb, devido ao REUNI, entre 2006 e 2012



Fonte: Elaboração do autor, com base no trabalho de Teixeira (2013).

Nota-se os recursos do Reuni apenas começaram a ser utilizados em terceirização a partir de 2009, porém proporcionalmente muito irrelevante para a

rubrica, mantendo-se neste padrão até 2012. Teixeira (2013), apontou a terceirização surgiu como uma solução essencial, mas onerosa, para lidar com desafios de infraestrutura e manutenção na Universidade de Brasília (UnB), especialmente após a expansão proporcionada pelo Programa REUNI. Diante da insuficiência de recursos humanos e financeiros, bem como da extinção de cargos técnico-administrativos, a terceirização foi utilizada para garantir serviços fundamentais, como limpeza, vigilância, conservação de bens.

Os altos custos da terceirização são destacados, representando um peso significativo no orçamento da universidade. Esses gastos têm exigido a busca por créditos adicionais ou receitas próprias, muitas vezes em detrimento de investimentos em áreas estratégicas, como os campi. Embora indispensável para o funcionamento básico da UnB, a terceirização reflete a precariedade do financiamento público e a dificuldade de reposição de servidores por meio de concursos. Isso resulta em desafios de gestão, aumento do déficit financeiro e dependência de recursos complementares para manter as operações básicas da instituição.

Por fim, as universidades públicas também enfrentam o desafio de gerir e fiscalizar de forma eficaz os contratos de terceirização. A gestão eficiente desses contratos é essencial para assegurar que os serviços terceirizados sejam prestados em conformidade com os termos contratuais e que os direitos dos trabalhadores terceirizados sejam respeitados. A falta de fiscalização adequada pode resultar em problemas como a precarização das condições de trabalho, a má qualidade dos serviços e até mesmo em situações de responsabilidade subsidiária da universidade por débitos trabalhistas das empresas contratadas, conforme previsto na Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

3.1 A terceirização na Universidade de Brasília (UnB)

A Universidade de Brasília, foi instituída pela Lei n. 3998/1961, de 15/12/1961, fundada em 21 de abril de 1962, como instituição pública de ensino superior, na forma de fundação autárquica. Sua estrutura é formada por 4 campi, 14 faculdades, 53 departamentos e 16 centros, somados dezenas de núcleos e laboratórios. A área edificada da UnB tem mais de 500 mil m² em campi que superam os 4,5 milhões de metros quadrados. A UnB é multicampi desde 2006, com a inauguração da Faculdade de Planaltina (FUP), a primeira fora do Plano Piloto. Em 2008, foram inauguradas as

faculdades de Ceilândia e do Gama. (UnB, 2024). Tais faculdades surgiram apoiadas pelo REUNI, com o propósito de ampliar e descentralizar as atividades acadêmicas e contribuir para o desenvolvimento regional. (Cordeiro, 2020)

Ressalta-se também a existência da Fazenda Água Limpa (FAL), distante 28 km do Campus Darcy Ribeiro, com mais de 4,3 mil hectares, do Centro de Estudos da Chapada dos Veadeiros, a UnB Cerrado, inaugurado em 2022, na cidade de Alto Paraíso do Goiás e a Casa Oscar Niemeyer situada no Park Way.

Segundo anuário estatístico de 2023, a UnB está dividida conformes os componentes institucionais relacionados no Quadro 1:

Quadro 1 – Divisão de componentes institucionais UNB - 2023

Componentes Institucionais	Total
Decanatos	8
Institutos	12
Faculdades	14
Departamentos	52
Centros de Pesquisa	12
Centros de Ensino e Pesquisa	4
Núcleos	39
Secretarias	6
Órgãos Complementares	9
Órgãos Diversos	10
Hospital Universitário	1
Hospital Veterinário	2
Bibliotecas	4
Fazenda Água Limpa	1
Campi	4

Fonte: Anuário Estatístico 2023

De acordo com o último relatório de gestão da UnB (2023), a UnB registrou 54.567 matriculados. A força de trabalho da UnB contava com 6.523 servidores com ou sem vínculo permanente e de outros órgãos da UnB, sendo 2.928 técnicos

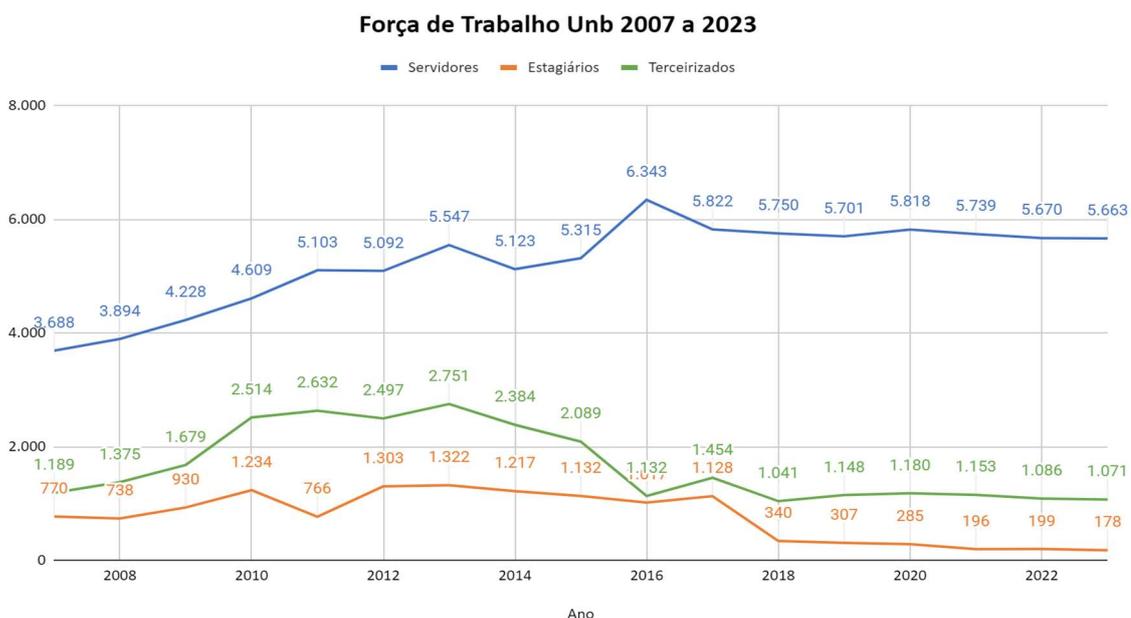
administrativos e 2.578 docentes. Além destes, também dispõe de 777 servidores sem vínculo permanente, entre eles, professores substitutos, cargos comissionados e estagiários.

Quanto ao número de terceirizados, o mesmo foi disponibilizado pela Diretoria de Contratos, que consta em 2024, 1.121 trabalhadores terceirizados que desempenham atividades de apoio à atividade acadêmica, compreendendo, basicamente: serviços de motoristas, serviços agropecuários, serviços de apoio e copeiragem, serviços de recepcionistas, serviços de limpeza e conservação, serviços de vigilância desarmada e serviços de portaria.

Atualmente, a UnB terceiriza diversas áreas que requerem mão de obra com presença física diária em horários fixos e contínuos, como os serviços de limpeza, portaria, vigilância, serviços agropecuários (tratador de animais, trabalhadores agropecuários, vaqueiros, mecânicos de máquinas agrícolas), copeiragem, apoio administrativo, recepção, vendedores (na editora da UnB), e coletores de resíduos sólidos.

Por outro lado, alguns serviços que antes demandam dedicação exclusiva passaram a ser contratados por meio de prestação de serviços sob demanda, ou seja, contratos que não era mais necessário a presença contínua do trabalhador na UnB. Nesses casos, o pagamento é realizado com base no serviço prestado após uma ordem de serviço autorizada. Isso inclui atividades como jardinagem, serviços elétricos, hidráulicos, alvenaria, pintura, instalação e manutenção de ar-condicionado, e serviços de telecomunicações e internet. No gráfico 2, é possível ver a variação da força de trabalho por categoria:

Gráfico 2 – Força de Trabalho Unb 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do autor. Dados extraídos dos relatórios de gestão da UnB de 2007 a 2023, e acervo da Diretoria de Contratos Administrativos (DCA). Disponíveis em : www.dpo.unb.br

A partir do gráfico 2, é possível perceber que a única categoria da força de trabalho da UNB que teve aumento significativo e estável em sua quantidade foi a de servidores. O número de servidores aumentou consideravelmente entre 2007 (3.688 servidores) e 2016 (6.343 servidores), indicando um período de crescimento no quadro de pessoal. Este aumento reflete uma política de contratação para atender às crescentes demandas da universidade, possivelmente impulsionada pela expansão de vagas acadêmicas e programas como o REUNI.

O número de trabalhadores terceirizados variou consideravelmente, passando de 1.189 em 2007 para um pico de 2.751 em 2013. A partir de 2013, observa-se uma redução no número de terceirizados, com alguns aumentos pontuais, como em 2017, quando chegou a 1.454. O número em 2023 foi de 1.071 terceirizados. Conforme destacado no relatório de gestão da UnB, a fim de reduzir riscos contratuais, diversos contratos foram revistos em 2015, e conforme orientação do TCU, a forma de contratação nova devia ser preferencialmente pelo modelo de contratação por serviços, e não por postos de trabalho. Assim percebe-se um declínio no número de trabalhadores terceirizados fixos a partir de 2015, devido ao novo modelo de contratação, sob demanda.

3.2 O Histórico de terceirização na Universidade de Brasília

Segundo Garcez (2019), o histórico de terceirização na UnB foi pouco documentado, tendo que ser complementado por relatos de servidores mais antigos, que relatam que a terceirização na instituição é relativamente recente, iniciada a cerca de 20 anos, por conta do processo de extinção de cargos funcionais, mas terceirizáveis, ter sido tardio. Conforme relatado por Freitas (2017), a extinção de cargos foi promovida, em grande parte, pelo Decreto n. 4.547, de 27 de dezembro de 2002 e pela lei n. 9.632, de 7 de maio de 1998, como forma de viabilizar a contratação de serviços terceirizados, conforme previsto no art. 2º da lei n. 9.632, de 1998:

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

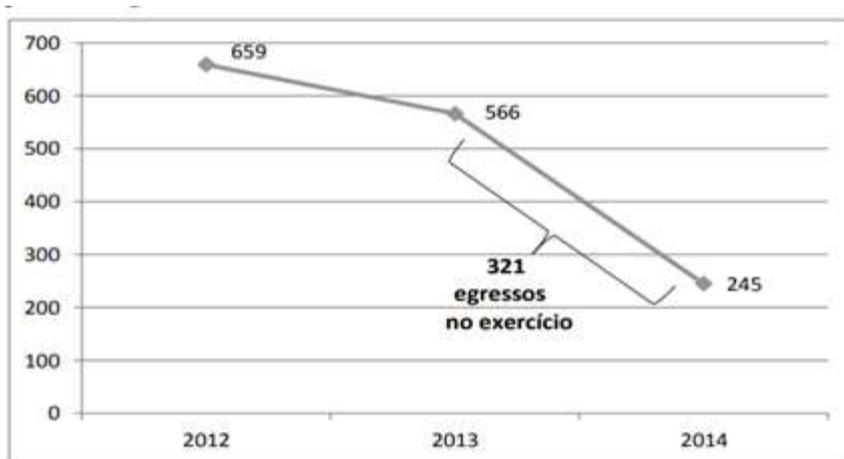
Por outro lado, a instituição foi marcada por diversas contratações sem concurso público, o que gerou discussões polêmicas entre órgãos de controle e sindicatos, devido aos indícios de ilegalidade. Muitas dessas irregularidades ocorreram após a criação da FUBRA – Fundação Universitária de Brasília (diferente da atual FUB). Devido à falta de documentação, não foi possível encontrar a data exata de criação e extinção da FUBRA. Sabe-se que essa fundação é mencionada nos relatórios de gestão da Universidade a partir de meados de 2000 e desaparece por volta de 2010/2011, sem detalhamento sobre as justificativas ou dados históricos sobre sua criação ou extinção, nem sobre a gestão de recursos (pessoais e financeiros) e prestação de contas (Garcez, 2019).

Segundo relatos de servidores da época, essa fundação era responsável pela gestão administrativa da universidade, incluindo a contratação de pessoal terceirizado (ou "servidores contratados"), que eram diretamente contratados pela fundação. Ela também era responsável pela contratação e administração de algumas obras e reformas da UnB, inclusive do hospital universitário. Ou seja, era um organismo separado da UnB, contratado por meio de convênio com funções específicas, muitas vezes sem a competência e o amparo legal necessários para a delegação desses serviços. Esses fatos foram alvo de muitas intervenções de órgãos de controle, especialmente em relação à contratação de serviços e obras sem licitação e à contratação de pessoal sem concurso público (Garcez, 2019).

No que diz respeito à contratação de pessoal, a polêmica estava relacionada à admissão direta de colaboradores pela Secretaria de Recursos Humanos (SRH/UnB) ou pela Fundação Universitária de Brasília (FUBRA). Esses colaboradores eram conhecidos, no jargão da instituição, como SICAPs (devido à forma de cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Prestação de Serviço, mantido pela SRH/UnB) e também como “precarizados” (apesar de, muitas vezes, terem bons salários, não tinham direitos trabalhistas e previdenciários garantidos).

Para os órgãos de controle, essa prática era vista como terceirização irregular de pessoal. Esses trabalhadores faziam parte da folha de pagamento da instituição, mas aparentemente eram pagos com valores provenientes de projetos e receitas próprias, segundo relatos de servidores. Esse cenário mudou com várias tratativas junto aos órgãos de controle, levando à substituição desses trabalhadores por servidores de quadro após sucessivos concursos públicos entre 2013 e 2015, regularizando a situação (Garcez, 2019). O gráfico 3 retirado do relatório de gestão da UnB de 2015, mostra a evolução destes servidores terceirizados:

Figura 1 – Quantitativo de terceirizados que ocupavam ou exerciam cargos e atividades inerentes em categorias funcionais do plano de cargos da FUB – 2012 a 2014



Fonte: Relatório de Gestão da Unb de 2015

3.2.1. Primeiros contratos de mão-de-obra terceirizada e Diretoria de Contratos

Segundo Garcez (2019), a primeira licitação de mão-de-obra terceirizada e realizada de forma legal, na Universidade de Brasília, foi de n.601/2001, firmada na

modalidade de concorrência n.102/2000 com a empresa CONSERVO SERVIÇOS GERAIS LTDA, que tinha como objeto praticamente todas as funções necessárias e passíveis de terceirização para época, dentre elas, serviços de limpeza, conservação, manutenção, suporte operacional, proteção patrimonial. O contrato tinha um valor mensal estimado em R\$712.240,89 (Setecentos e doze mil, duzentos e quarenta reais e oitenta e nove centavos).

O contrato teve duração até 2007, ressaltando-se que os valores pagos durante todo o período variaram muito do valor estimado previsto, assim como o quantitativo de pessoal. Devido a inexperiência dos agentes na gestão e fiscalização do contrato, levou a UnB a ter de desembolsar valores não pagos durante a vigência, como as repactuações, em cerca de 2,6 milhões parcelados.

Segundo Garcez, após o encerramento do contrato da empresa Conserve, a UnB passa a ter uma postura de especializar mais a contratação dos seus serviços e começa a subdividir os serviços em contratos diversos. Os primeiros contratos após o da Conserve, de serviços terceirizados encontrados, foram os detalhados no Relatório de Gestão da UnB em 2008, conforme quadro 2:

Quadro 2 – Detalhamento dos contratos de terceirização de serviços da FUB/UNB - 2008

Empresas	Modalidade Licitatória	Objeto	Nº Processo	Nº Contrato	Situação em 2008	
					Valor (R\$)	Quant.
ZL AMBIENTAL - Serviço de Limpeza, Conservação, Parques e Jardins	PREGÃO ELETRÔNICO N. 426/06 - LOTE 01	SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, PARQUES E JARDINS	23106.015339/2006-70	Nº 602/07	464.470	346
PH SERVICE - Serviço de Transporte	PREGÃO ELETRÔNICO N. 426/06 - LOTE 02	SERVIÇOS DE TRANSPORTE	23106.015339/2006-70	Nº 603/07	121.807	60
HIGITERC - Serviço de Proteção Patrimonial	PREGÃO ELETRÔNICO N. 426/06 - LOTE 03	SERVIÇO DE PROTEÇÃO PATRIMONIAL	23106.015339/2006-70	Nº 604/07	493.461	394
ZL AMBIENTAL - Serviço de Recepção, Serv. Gerais, Almojarifado, Restaurante e Copeiragem	PREGÃO ELETRÔNICO N. 426/06 - LOTE 04	SERVIÇOS DE RECEPÇÃO, SERVIÇOS GERAIS, ALMOJARIFADO, RESTAURANTE E COPEIRAGEM	23106.015339/2006-70	Nº 605/07	219.571	164
ZL AMBIENTAL - Serviço de Manutenção Geral	PREGÃO ELETRÔNICO N. 426/06 - LOTE 05	SERVIÇO DE MANUTENÇÃO GERAL	23106.015339/2006-70	Nº 606/07	823.194,0	411
TOTAL					2.122.504	1.375

Fonte: Relatório de Gestão da Unb de 2008

Assim a partir de 2007, apesar do quadro se referir a situação em 2008, os números dos contratos são referentes ao ano em que foram firmados, a UnB constava com 4 contratos de serviços terceirizados, entre eles serviços de limpeza, de transporte, proteção patrimonial (vigilância), serviços de recepção, almoxarifado, restaurante, copeiragem e manutenção geral. Em 2008, a situação dos contratos se manteve a mesma, e a UnB empregava 1.375 terceirizados a uma despesa mensal de R\$2.122.504 (dois milhões cento e vinte e dois mil quinhentos e quatro reais).

Nos anos seguintes contratos como o 605/07 que abarcavam diversos serviços, foram sendo subdivididos em contratações diversas. O prazo destes contratos regidos pela lei 8.666/1993 eram de até 5 anos de vigência. Muitos destes não completavam o prazo total, por conta de diversos fatores como descumprimento contratual, inadimplência, falta de pagamentos dos salários dos trabalhadores, o que ocasionava em rompimento contratual por parte da Universidade e contratações emergenciais subsequentes, a fim de se manter a continuidade do serviço.

No ano de 2010 por exemplo, conforme quadro 3, já existiam 10 contratos terceirizados de dedicação exclusiva variados, entre eles contratos individuais para serviços de portaria, jardinagem, apoio e copeiragem, almoxarife e restaurante.

Quadro 3 - Detalhamento dos contratos de terceirização de serviços da FUB/UNB – 2010

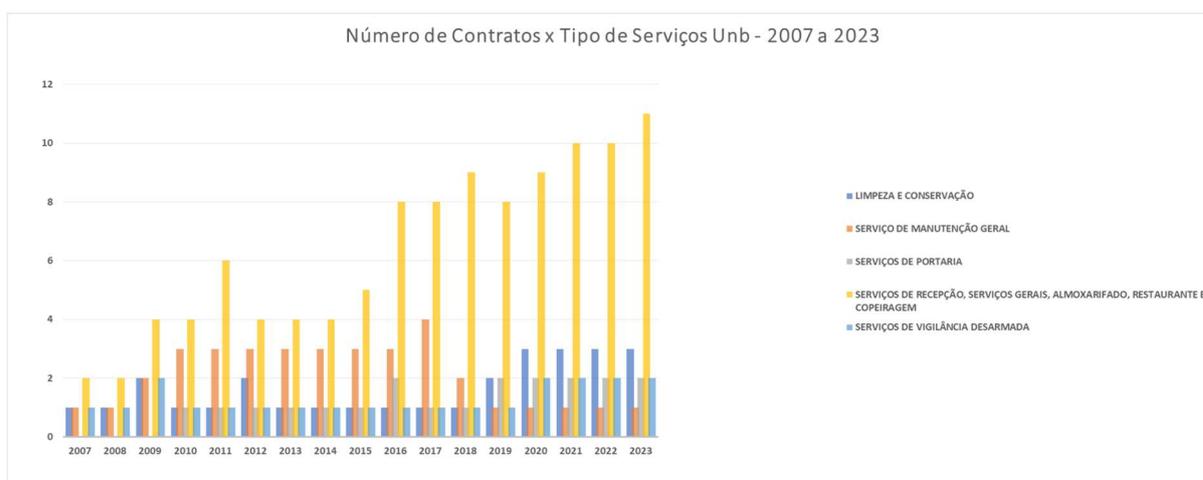
Contrato	Objeto	Valor global médio	Trabalhadores
603/2010	Serviços de portaria	R\$ 12.646.400,18	313
604/2010	Serviços de jardinagem	R\$ 4.955.441,10	202
606/2010	Serviços de apoio e copeiragem	R\$ 4.024.196,33	217
607/2010	Serviços de apoio técnico e manutenção	R\$ 10.992.544,30	233
608/2010	Serviços de apoio técnico e manutenção	R\$ 18.828.932,90	544
609/2010	Serviços de almoxarife	R\$ 520.469,02	40
610/2010	Serviços de motorista	R\$ 6.878.933,64	156
621/2009	Serviços de vigilância desarmada	R\$ 4.576.934,67	124

605/2010	Serviços de limpeza	R\$ 10.618.562,01	544
611/2010	Serviços de restaurante	R\$ 2.861.692,60	141

Fonte: Dados do Relatório de Gestão UnB 2010 e Acervo da Diretoria de Contratos

Ao decorrer dos anos, a UnB foi mantendo em média 12 contratos por ano, entre serviços diversos conforme mostra gráfico 4:

Gráfico 3 – Número de Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do autor, com base nos arquivos da DCA e relatórios de gestão.

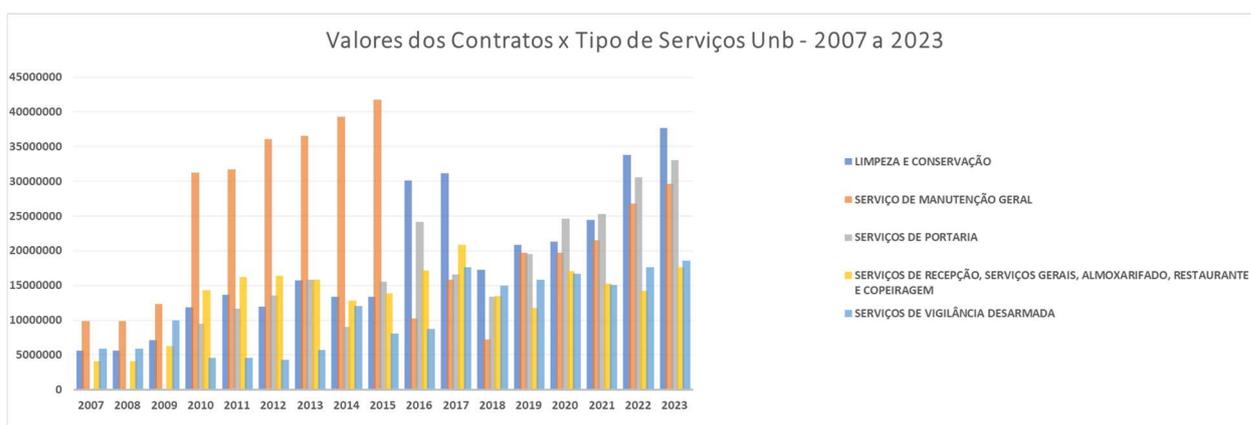
Conforme pode-se observar a maior quantidade de contratos são referentes a serviços gerais, como recepcionistas, apoio e copeiragem, motoristas, almoxarife e jardinagem. Contratos referentes a serviços de limpeza, portaria e vigilância sempre estiveram presentes, por serem bastante essenciais para a Universidade. A partir de 2019, a DCA passa a gerir contratos de portaria e limpeza das residências comuns da Secretaria de Patrimônio Imobiliário da UnB , e em 2020 os contratos de vigilância, limpeza, recepção da UnB Cerrado, unidade da Universidade localizada em Alto Paraíso - GO, também começam a ser geridos pela DCA.

A partir de 2019, verifica-se que contratos de manutenção geral não eram mais contratados como locação de mão-de-obra, e sim por serviços. Entre estes contratos até então, incluíam-se técnicos em telefonia, auxiliar em infraestrutura, serviços de pintura, serralheria e alvenaria. Conforme relatório de gestão de 2015, a UnB passa a adotar novas formas de contratação destes serviços, passando a serem exigidos sob demanda, e não mais por dedicação exclusiva, devido ao alto índice de descumprimentos contratuais e inadimplências trabalhistas:

A UnB conta com fornecedores, instituições conveniadas, prestadores de serviços e projetos colaborativos. Falhas, atrasos ou brechas em contratos, acordos ou convênios podem acarretar na redução de fontes próprias de recursos e no descumprimento de obrigações. Além disso, podem surgir litígios com possível responsabilização por perdas e danos. Para reduzir esse risco, diversos contratos foram revisados em 2015, e, conforme orientação do TCU, a forma de contratação de prestação de serviços terceirizados está sendo alterada. Dessa forma, determinou-se que os novos contratos devem seguir preferencialmente o modelo de contratação por serviços e não por postos de trabalho. Espera-se que essa mudança resulte na economia de recursos associada ao aumento da produtividade dos serviços contratados. (Relatório de Gestão UnB, 2015).

No gráfico 5 é possível ver o quanto os contratos de manutenção eram expressivos em valores, com o maior deles, o contrato 608/2010 ter alcançado um valor global de R\$ 22.594.719,42 anual. Após as adequações dos contratos de manutenção para o modelo de serviços, estes contratos passaram a ser geridos por outra coordenação, que tinha como meta apenas a fiscalização do cumprimento das demandas, e não a fiscalização de direitos trabalhistas e previdenciários individuais. Além disso, os valores destes contratos não estavam mais relacionados com a rubrica 37 - Locação de Mão de Obra. No gráfico 5, é feito um comparativo dos valores dos contratos que até então tinham como fonte de recursos, a rubrica 37, referente à Locação de Mão de Obra.

Gráfico 4 – Valores dos Contratos x Tipo de Serviços Unb – 2008 a 2023



Fonte: Elaboração do autor, com base nos arquivos da DCA e relatórios de gestão.

É possível enxergar a evolução dos valores de contratos no mesmo período, com um grande crescimento dos contratos de limpeza e portaria após a exclusão dos contratos de manutenção geral.

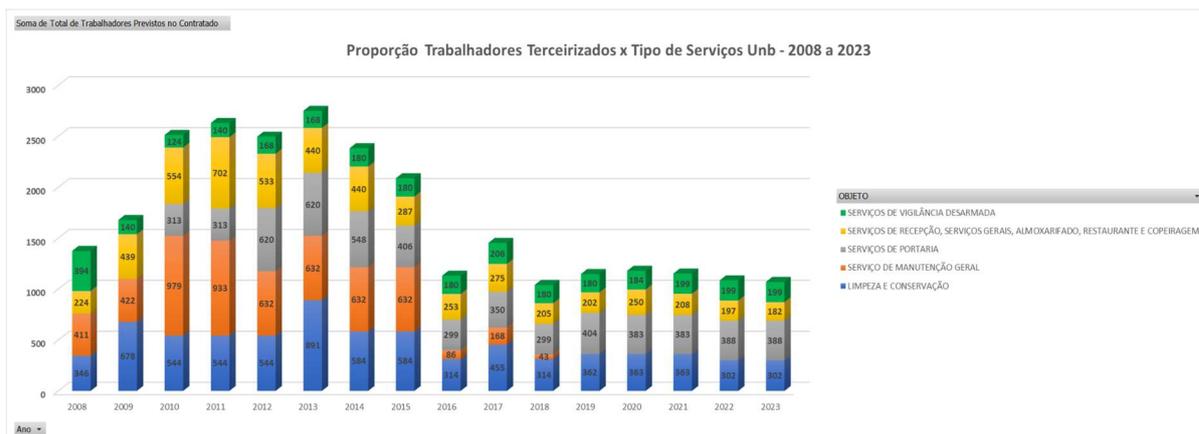
Na tabela 2 e gráfico 6 também é possível verificar o número de trabalhadores terceirizados por tipo de contrato que foram empregados na UnB durante este período de tempo.

Tabela 2 – Proporção Trabalhadores Terceirizados por Tipo de Serviço na Unb – 2008 a 2023

Ano	Limpeza	Manutenção	Portaria	Serviços Gerais	Vigilância	Total
2008	346	411		224	394	1375
2009	678	422		439	140	1679
2010	544	979	313	554	124	2514
2011	544	933	313	702	140	2632
2012	544	632	620	533	168	2497
2013	891	632	620	440	168	2751
2014	584	632	548	440	180	2384
2015	584	632	406	287	180	2089
2016	314	86	299	253	180	1132
2017	455	168	350	275	206	1454
2018	314	43	299	205	180	1041
2019	362	-	404	202	180	1148
2020	363	-	383	250	184	1180
2021	363	-	383	208	199	1153
2022	302	-	388	197	199	1086
2023	302	-	388	182	199	1071
Total	7490	5570	5714	5391	3021	27186

Fonte: Elaboração do autor, com base nos arquivos da DCA e relatórios de gestão.

Gráfico 5 - Proporção Trabalhadores Terceirizados por Tipo de Serviço na Unb – 2008 a 2023



Fonte: Elaboração do autor, com base nos arquivos da DCA e relatórios de gestão.

Ao longo dos últimos 16 anos, a Universidade de Brasília (UnB) apresentou uma evolução significativa nos gastos com contratos terceirizados, conforme mostrado no gráfico 5. refletindo tanto as mudanças nas demandas institucionais quanto as reestruturações administrativas. Os serviços terceirizados englobaram limpeza e conservação, manutenção geral, portaria, serviços gerais e vigilância desarmada, sendo considerados atividades-meio essenciais para o funcionamento cotidiano da instituição. O período revela picos de investimentos, realocações de recursos e reduções estratégicas, especialmente após 2016, quando mudanças contratuais e políticas de contenção de gastos começaram a ser implementadas.

Entre os serviços contratados, o Serviço de Manutenção Geral destacou-se como o mais relevante em termos de volume financeiro, acumulando R\$ 399 milhões ao longo do período, o que representa 28,7% do total geral. Este serviço atingiu seu ápice entre 2012 e 2015, quando superou R\$ 41 milhões anuais, refletindo um período de forte expansão da infraestrutura universitária, alinhado à execução de obras e manutenções necessárias. Contudo, a partir de 2016, houve uma queda abrupta nesse contrato, chegando a apenas R\$ 7 milhões em 2018, resultado de uma reestruturação nos modelos de contratação e esforços para otimizar custos.

Por outro lado, Limpeza e Conservação apresentou o maior crescimento percentual ao longo dos anos, partindo de R\$ 5,5 milhões em 2007 para R\$ 37,7 milhões em 2023, um aumento de cerca de 577%. Este crescimento reflete a priorização contínua desse serviço para garantir condições adequadas de higiene e conservação em um ambiente acadêmico em constante uso. O aumento dos gastos

com limpeza indica a preocupação da universidade com a qualidade de suas instalações e a necessidade de atender ao crescimento da infraestrutura física.

O número de trabalhadores terceirizados acompanhou essa evolução. Em 2013, a UnB alcançou o maior contingente de terceirizados, com 2.751 trabalhadores, distribuídos entre limpeza, manutenção, portaria, serviços gerais e vigilância. A partir de 2016, observa-se uma queda substancial nesse número, com destaque para a redução nos contratos de manutenção geral, que foram reconfigurados em novos modelos. Em 2023, o número total de terceirizados caiu para 1.071, revelando uma força de trabalho terceirizada mais enxuta, porém ainda essencial.

Portaria e Vigilância Desarmada também demonstraram relevância significativa. O serviço de portaria cresceu nos últimos anos, atingindo R\$ 33 milhões em 2023, o que evidencia a importância de controle de acesso e recepção em uma instituição de grande porte como a UnB. Já a vigilância desarmada manteve-se estável ao longo do período, representando 13,4% do total de gastos, garantindo a segurança e o bem-estar da comunidade acadêmica.

Em síntese, a análise dos contratos terceirizados na UnB revela uma evolução dinâmica, caracterizada por altos investimentos em manutenção geral no início do período, seguidos de um crescimento expressivo nos gastos com limpeza e conservação e portaria nos últimos anos. Os serviços terceirizados foram fundamentais para a manutenção da infraestrutura, segurança e funcionamento diário da universidade, permitindo que a instituição direcionasse seus esforços e recursos para suas atividades-fim: ensino, pesquisa e extensão. A otimização dos contratos, especialmente após 2016, reflete uma adaptação à realidade orçamentária e a busca por eficiência no uso dos recursos públicos, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

3.3 As unidades gestoras dos contratos terceirizados na UnB

Inicialmente as atribuições de gestão e fiscalização destes contratos ficavam a cargo da Secretaria de Recursos Humanos - SRH da Universidade, que posteriormente em 2010, foi substituída pelo Decanato de Gestão de Pessoas (Garcez, 2019).

Em 2013, foi instituída pelo Ato da Reitoria n.1104/2013, a Diretoria de Terceirização (DTER), ligada ao Decanato de Administração e Finanças (DAF), da qual ficou responsável pelas atribuições de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados, com funções mais impessoais com os terceirizados, com um foco maior nas regras firmadas no contrato e tratativas diretas com a empresa, a fim de se afastar a subordinação entre UnB e terceirizados. Percebe-se que há uma troca da gestão que até então era tratada pelo setor de recursos humanos, e foi encaminhado para o setor administrativo, buscando um aspecto mais burocrático e contratual no tratamento dos terceirizados.

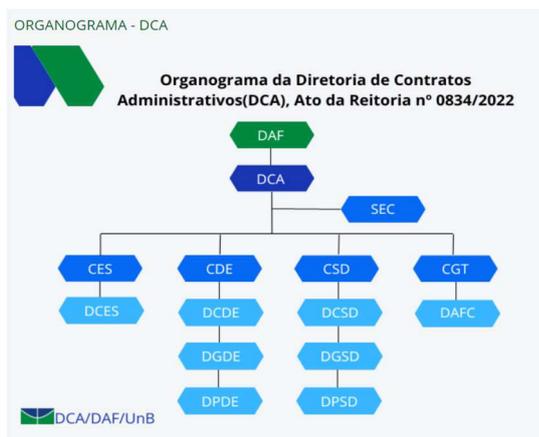
Em 2019, a DTER foi extinta, com a aprovação da Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), da qual ficou responsável por centralizar as atividades de apoio ao planejamento, fiscalização e gestão de vários tipos de contratos, com ou sem dedicação exclusiva de mão-de-obra, absorvendo as funções da DTER para a Coordenação de Contratos de Serviços por Postos de Trabalho com Dedicação Exclusiva (CDE).

Atualmente, a UnB terceiriza diversos tipos de serviços, como os serviços continuados com necessidade exclusiva de mão-de-obra — que exige a presença humana diária em horários estipulados de maneira contínua — como nos casos de limpeza, portaria, serviços agropecuários (tratador de animais, trabalhador agropecuário, vaqueiro, mecânico de máquinas agrícolas, etc.), vigilância desarmada, copeiragem, serviços de contínuo, recepção, venda (para a editora da UnB), e coletores de resíduos sólidos.

Por outro lado, existem serviços que anteriormente exigiam dedicação exclusiva, mas com a evolução das contratações na universidade, passaram a ser realizados por meio de prestação de serviços sem a necessidade de dedicação exclusiva. Nesses casos, o pagamento é feito pelo serviço prestado conforme ordens de serviço autorizadas. Exemplos incluem serviços de manutenção predial, jardinagem, serviços elétricos, serviços hidráulicos, alvenaria, pintura, instalação e manutenção ar-condicionado, e serviços de telecomunicações e internet.

Assim, a Diretoria de Contratos é a responsável pela gestão e fiscalização destes tipos de contratos. A estrutura da Diretoria de Contratos está dividida da seguinte maneira, conforme figura 1.

Figura 2 – Organograma da Diretoria de Contratos Administrativos (DCA)



Fonte: <https://www.daf.UnB.br/organograma-dca>

A Diretoria de Contratos Administrativos (DCA), em conformidade com as normas internas e a legislação vigente, atua por meio de suas coordenadorias com o objetivo de unificar o controle e padronizar os procedimentos referentes aos contratos administrativos firmados pela Universidade de Brasília. Esse trabalho visa proporcionar maior agilidade e eficiência na gestão contratual, resultando em uma melhor prestação de serviços à Comunidade Universitária (<https://www.daf.unb.br/diretoria-dca>).

O ATO Nº 176/2022 define as atribuições da DCA, que é composta por quatro coordenadorias, organizadas de acordo com a forma de contratação: Coordenadoria de Contratos de Gestão (CGT), Coordenadoria de Contratos Sob Demanda (CSD), Coordenadoria de Contratos de Serviços por Postos de Trabalho com Dedicção Exclusiva (CDE) e Coordenadoria de Contratos Especiais (CES).

Os contratos da CGT são firmados com entidades que gerenciam ou prestam serviços de maneira mais ampla e contínua. Geralmente envolvem parcerias estratégicas ou acordos de cooperação, com foco na execução de atividades que requerem uma visão mais gerencial e de planejamento. Como exemplo temos Contratos com fundações, empresas de consultoria ou organizações para a gestão de projetos específicos ou amplos setores dentro da universidade, como saúde, inovação ou tecnologia.

Na Coordenadoria de Contratos Sob Demanda (CSD), os contratos são estabelecidos para atender demandas pontuais ou intermitentes, em que os serviços são prestados de acordo com a necessidade da universidade. Ao contrário de contratos de prestação continuada, esses são acionados apenas quando surge a

necessidade. Como exemplo temos contratos para manutenção de equipamentos, reparos emergenciais, ou serviços técnicos específicos que não requerem uma presença constante, mas podem ser requisitados sob demanda.

A Coordenadoria de Contratos Especiais (CES) abrange contratos que não se enquadram nas categorias anteriores, geralmente envolvendo serviços altamente especializados ou que demandam condições específicas de execução. Esses contratos podem incluir parcerias ou serviços que envolvem particularidades técnicas, jurídicas ou contratuais que os tornam diferentes dos contratos convencionais. Como exemplo, contratos para prestação de serviços de pesquisa, consultorias especializadas ou contratações voltadas a atividades de inovação tecnológica e científica, ou até mesmo contratos de natureza temporária e excepcional.

E por fim, a Coordenadoria de Contratos de Serviços por Postos de Trabalho com Dedicção Exclusiva (CDE) cuida dos contratos que envolvem a prestação de serviços com dedicação exclusiva de trabalhadores em postos fixos, em que os funcionários precisam estar fisicamente presentes em determinado local e horário. Isso geralmente é necessário em atividades que demandam continuidade e presença diária. Como exemplo, tem-se os serviços de vigilância, limpeza, portaria ou segurança patrimonial, em que os funcionários terceirizados devem estar presentes diariamente para garantir a execução do serviço.

Para fins de delimitação do estudo, o foco será dado para os contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra, ou seja, aqueles contratos que necessitam que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da universidade. Neste caso, a Coordenação de Contratos de Serviços por Postos de Trabalho com Dedicção Exclusiva (CDE), foi a coordenação criada para tratar especificamente deste tipo de contrato. Conforme descrito no site da Diretoria de Contratos:

A CDE foi criada com o objetivo de trazer maior eficácia e presteza no cumprimento dos contratos os quais sua interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Universidade e que tem trabalhos com postos de dedicação exclusiva. Garantindo que os serviços prestados tenham a maior qualidade possível e que todos possam exercer suas competências (Universidade de Brasília, 2024).

No geral, a Diretoria de Contratos age como a unidade gestora de todos os contratos administrativos de sua alçada. Conforme Ato do Decanato de Administração n.176/2022:

Atribuir à Diretoria de Contratos Administrativos, em face das competências definidas no Ato do Decanato de Administração n. 176/2022 (7996170), a gestão dos contratos de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Universidade de Brasília, ficando sob sua responsabilidade o acompanhamento e o controle da fiscalização referente ao cumprimento das obrigações contratuais por parte das empresas prestadoras de serviços e de seus contratados (UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2022).

É importante ressaltar que os contratos geridos pela DCA, especificamente a CDE, são os serviços prestados de forma contínua, conforme IN 05/2017 art 15:

Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (BRASIL, 2017).

A IN 05/2017 também define os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão-de-obra, conforme art.17:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

- I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;
- II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e
- III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2017).

Segundo Freitas (2017), pode-se afirmar que os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, devido à sua essencialidade, têm como objetivo atender às necessidades públicas de maneira permanente, ultrapassando um único exercício financeiro. Esses serviços garantem a integridade do patrimônio público e o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, sendo que sua interrupção poderia comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Nos contratos que preveem regime de dedicação exclusiva de mão de obra, os funcionários da empresa contratada são alocados de forma contínua nas dependências do órgão, dedicando-se exclusivamente a essa função. A prestação dos serviços segue uma rotina específica, estabelecida e supervisionada pelo órgão público. Exemplos típicos desses contratos incluem serviços de limpeza, vigilância,

recepção e portaria, que geralmente exigem a presença constante dos trabalhadores terceirizados nas instalações do órgão.

Vale destacar que, ao optar pela terceirização, cabe à Administração não apenas fiscalizar a execução material do serviço, mas também acompanhar o cumprimento, por parte da empresa contratada, dos direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados envolvidos no contrato.

Para isso, a CDE atua como área de fiscalização administrativa destes contratos. Mensalmente é cobrada toda a documentação fiscal, trabalhista e previdenciária das empresas contratadas, a fim de se averiguar pela equipe da CDE, se estão sendo realizados devidamente os pagamentos destas verbas.

Também é realizada periodicamente uma fiscalização mais rigorosa, referente ao recolhimento de verbas como INSS e FGTS dos trabalhadores. É solicitado extratos analíticos individualizados dos depósitos de FGTS e de INSS de todos os funcionários vinculados ao Contrato, para realização de uma fiscalização individualizada. Caso a contratada não cumpra suas obrigações trabalhistas, a universidade pode ser responsabilizada subsidiariamente, como determinado pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Isso torna crucial a verificação dos comprovantes de pagamento de salários, FGTS e outros encargos sociais, de modo a evitar passivos trabalhistas que recaiam sobre a instituição.

3.4 As despesas orçamentárias da UnB com terceirização de mão-de-obra

O orçamento de uma universidade pública no Brasil é definido pelo governo federal, seguindo os parâmetros estabelecidos em leis e normas orçamentárias que visam garantir o financiamento das diversas atividades da instituição, como ensino, pesquisa, extensão, e serviços de apoio, incluindo os serviços terceirizados. Entre os principais instrumentos que orientam o planejamento e execução do orçamento das universidades estão a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA). Esses documentos regulam a alocação de recursos em diferentes áreas de atuação das universidades federais, assegurando que as necessidades institucionais sejam atendidas conforme as prioridades estabelecidas (BRASIL, 1988).

O orçamento de uma universidade pública é dividido em três categorias principais: Despesas com Pessoal, Despesas de Investimento, e Despesas de

Custeio. As Despesas com Pessoal referem-se ao pagamento de salários e benefícios aos servidores efetivos, tanto técnicos quanto docentes, de acordo com o regime estatutário estabelecido pela Lei nº 8.112/1990 . Já as Despesas de Investimento são voltadas para obras, compra de equipamentos e melhorias na infraestrutura, com o objetivo de expandir ou modernizar as instalações e laboratórios da universidade. Por fim, as Despesas de Custeio abrangem os gastos correntes da instituição, como o pagamento de contas de água, energia elétrica, manutenção, materiais de consumo, e, especialmente, os salários dos trabalhadores terceirizados que atuam em áreas como segurança, limpeza, e portaria).

Esses instrumentos orçamentários permitem que as universidades públicas planejem suas ações de forma estratégica, garantindo a continuidade das atividades e o bom funcionamento da instituição. Com o advento da Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impôs limites indiretos à realização de concursos públicos e acabou incentivando a terceirização, pois as despesas associadas à contratação de empresas de prestação de serviços não são incluídas na rubrica orçamentária de pessoal (MANCEBO, 2016).

Com essa dinâmica, os custos com mão de obra passaram a ser progressivamente realocados da categoria de despesas com pessoal para a de custeio. Isso ocorreu porque muitos cargos auxiliares foram extintos nos novos planos de carreira das Instituições de Ensino Superior (IES). Essas funções auxiliares, como limpeza, segurança, serviços de escritório, jardinagem e outros, foram atribuídas a trabalhadores terceirizados. Esses trabalhadores, em diversas IES, passaram a ser administrados pelas áreas de finanças ou administrativas, em vez de estarem sob a responsabilidade do setor de gestão de pessoas, como ocorre com os demais servidores da universidade (MANCEBO, 2016).

Os contratos de serviços terceirizados, estão dentro do orçamento de custeio, mais especificamente em Outras Despesas Correntes, ou seja, aquele diverso das despesas de pessoal. Esses serviços são essenciais para o funcionamento cotidiano da universidade e são normalmente contratados por meio de licitações públicas, conforme as regras da Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos.

A contratação de serviços terceirizados nas universidades é realizada por meio de licitação, que pode utilizar modalidades como pregão eletrônico ou concorrência,

dependendo do valor e da complexidade do contrato. Conforme estabelecido pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) o modo de licitação que deve ser priorizado para os contratos de serviços terceirizados, é o Pregão Eletrônico, por se tratar de serviços comuns, aqueles que podem ser descritos e especificados com base em padrões usuais de mercado, ou seja, não necessitam de um projeto técnico elaborado, podendo ser facilmente quantificados e contratados com base em descrições claras, o que garante agilidade e competitividade no processo de contratação.

Para serviços terceirizados, o pregão eletrônico permite que a administração avalie as propostas não apenas pelo menor preço, mas também pela qualidade dos serviços, conforme os critérios estabelecidos no edital. Após o processo de seleção, a empresa vencedora fica responsável pela prestação do serviço, sendo remunerada de acordo com o contrato firmado.

O pagamento dos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, como limpeza e vigilância, provém diretamente do orçamento de custeio da universidade. O código de elemento de despesa para estes contratos é o 339037, que no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), refere-se à Locação de Mão de Obra.

Segundo Manual de Classificação da Despesa Pública (2021), o elemento 37 refere-se a:

37 – Locação de Mão de Obra Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.

Para identificar o total de despesas realizadas com serviços terceirizados pelas universidades federais em 2023, foi realizada uma consulta direta no Portal da Transparência Pública do Governo Federal (BRASIL, CGU, 2023), utilizando critérios previamente estabelecidos para a seleção das instituições de ensino superior (IES).

Utilizando os dados do Portal da Transparência, pode-se identificar a rubrica 37 das universidades federais listadas na tabela 1 e verificar o valor liquidado em locação de mão-de-obra por estas no ano de 2023. Conforme Freitas (2017), foi possível encontrar relação Despesa com Serviços Terceirizados/ Total de Usuários diretos (DSTU), indicado na tabela 3.

Tabela 3 – Relação Despesa com Locação de Mão-de-Obra e Usuários Diretos – 2023

Universidade	Total Usuários Diretos	Valor Empenhado Terceirização	Relação DSTU (R\$)
Universidade de Brasília	45.554	R\$ 78.223.620,04	R\$ 1.403,43
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	35.487	R\$ 75.785.556,53	R\$ 1.909,00
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	31.929	R\$ 71.917.112,23	R\$ 1.321,93
Universidade Federal Fluminense	33.873	R\$ 70.488.406,63	R\$ 1.978,32
Universidade Federal do Paraná	38.017	R\$ 68.622.661,63	R\$ 1.431,00
Universidade Federal do Pará	32.704	R\$ 63.575.454,32	R\$ 1.920,95
Universidade Federal do Rio de Janeiro	66.777	R\$ 61.752.796,71	R\$ 902,70
Universidade Federal do Ceará	41.870	R\$ 59.939.489,50	R\$ 1.260,52
Universidade Federal de Juiz de Fora	20.314	R\$ 56.589.602,03	R\$ 2.538,07
Universidade Federal do Piauí	24.769	R\$ 56.504.832,27	R\$ 1.903,70
Universidade Federal de Uberlândia	24.657	R\$ 46.751.405,43	R\$ 1.859,45
Universidade Federal de Sergipe	22.922	R\$ 42.947.883,58	R\$ 1.736,64
Universidade do Amazonas	33.833	R\$ 40.293.439,98	R\$ 898,58
Universidade Federal da Bahia	33.868	R\$ 40.091.496,51	R\$ 625,98
Universidade do Maranhão	40.894	R\$ 36.646.859,32	R\$ 849,50
Universidade Federal de Santa Maria	20.452	R\$ 36.039.007,42	R\$ 1.688,11

Universidade Federal do Mato Grosso	20.179	R\$ 31.891.850,86	R\$ 1.346,05
Universidade Federal de Goiás	28.894	R\$ 28.848.698,55	R\$ 880,56
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul	29.345	R\$ 27.246.456,28	R\$ 824,56
Universidade Federal do Espírito Santo	25.004	R\$ 26.837.135,22	R\$ 888,38
Universidade Federal de São Paulo	29.252	R\$ 25.052.544,52	R\$ 425,11
Universidade Federal de Alagoas	28.533	R\$ 23.216.194,26	R\$ 712,79
Universidade Federal da Paraíba	28.560	R\$ 11.931.422,25	R\$ 319,01
Total	737.687	R\$ 1.081.193.926,07	R\$ 1.288,01

Fonte: Sinopse estatística do INEP (2023) e Execução Orçamentária do ano de 2023, valor liquidado no ano, Portal da Transparência (BRASIL, CGU, 2023).

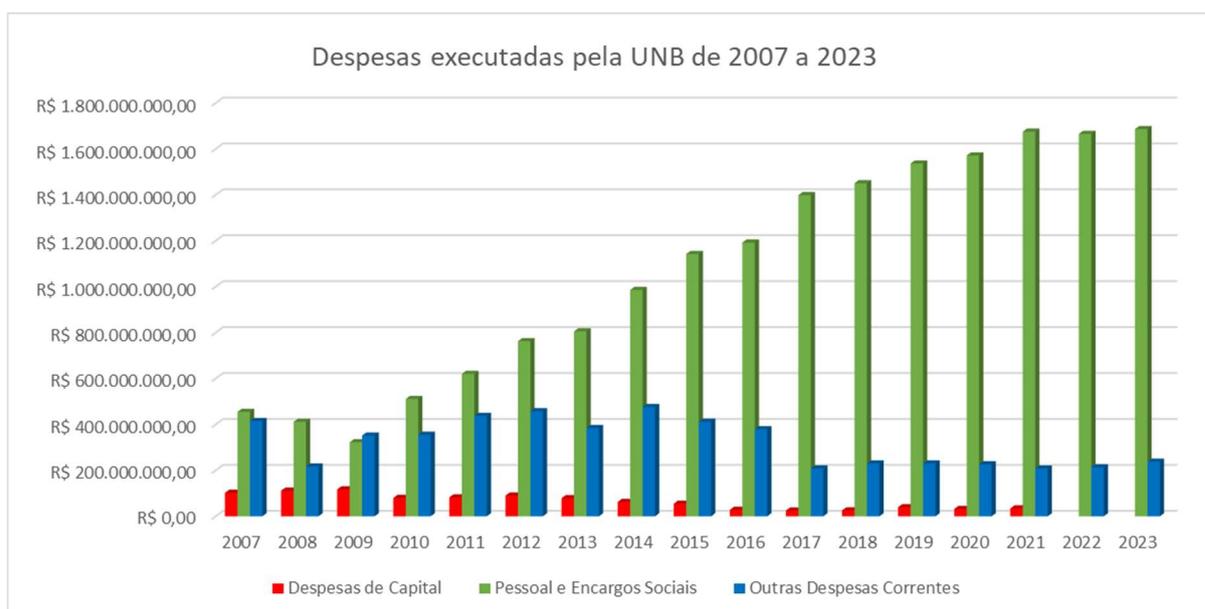
A relação DSTU (Despesa Média com Serviços Terceirizados por Usuário Direto) apresenta um valor bruto que reflete os gastos com locação de mão de obra por usuário direto em cada universidade no ano de 2023. A média geral dessa despesa foi de R\$ 1.288,01 por usuário, abrangendo alunos, docentes e técnicos administrativos. Esse valor inclui serviços terceirizados essenciais, como vigilância, limpeza, portaria e recepção. A Universidade de Brasília (UnB) registrou uma média de R\$ 1.403,43, situando-se acima da média das universidades públicas selecionadas, o que evidencia um maior custo per capita com serviços terceirizados em comparação à média nacional.

Para fins de análise comparativa para outros indicadores, serão utilizadas universidades representativas de cada região do Brasil, escolhidas com base em critérios como tamanho, gastos com terceirização e relevância institucional. Assim, a comparação com a UnB será realizada com as seguintes universidades: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), representando a Região Sul; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para a Região Sudeste; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), para a Região Nordeste; Universidade Federal do Mato

Grosso (UFMT), para a Região Centro-Oeste; e Universidade Federal do Pará (UFPA), representando a Região Norte.

No que se refere à execução orçamentária das universidades públicas federais, a UnB apresentou uma evolução contínua ao longo dos anos. Conforme demonstrado no Gráfico 7, observa-se que, desde 2007, a maior parte dos recursos orçamentários da universidade tem sido destinada ao pagamento de pessoal, seguido pela rubrica Outras Despesas Correntes, que inclui serviços terceirizados. A menor parcela do orçamento é destinada às despesas de capital, o que reflete os investimentos em infraestrutura e bens permanentes.

Gráfico 6 – Despesas Executadas pela Unb de 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do autor. Dados do DPO e Relatórios de Gestão da UnB.

Esta série histórica da Unb referente as despesas executadas, coincide com os gastos das demais universidades públicas federais, com a priorização do gasto com pessoal e encargos seguido da verba de custeio e uma parcela mínima para investimentos. O gráfico 8 ilustra o comportamento das demais universidades.

Gráfico 7 – Despesas Executadas pelas Universidades Federais Seleccionadas – 2013 a 2023



Fonte: Elaboração do autor dados do Painel Universidade 360° (BRASIL, 2023)

Referente ao gasto com terceirização, esta está discriminada no Elemento da Despesa 37 - Terceirização de Mão de Obra. Na tabela 4 é mostrado o montante empenhado em despesas com terceirização pelas Universidades Federais selecionadas de 2013 a 2023.

Tabela 4 – Relação Valor Empenhado Custeio x Valor Terceirização

Instituição	Sigla	Valor Custeio Empenhado	Valor Terceirização Empenhado	Proporção
Universidade Federal do Pará	UFPA	2.288.924.148,76	485.834.027,27	21%
Universidade Federal Rio Grande do Norte	UFRN	2.327.125.875,19	599.023.168,70	26%
Universidade Federal Rio de Janeiro	UFRJ	4.988.303.612,95	591.446.305,12	12%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	UFRGS	2.476.087.338,65	707.033.130,04	29%
Universidade Federal do Mato Grosso	UFMT	1.369.401.202,91	242.365.378,39	18%
Valor Médio				21%

Fonte: Painel Universidade 360° (BRASIL, 2023)

Verifica-se que nas universidades federais selecionadas em um período de 10 anos, entre 2013 a 2023, tiveram valores variados referente ao percentual de terceirização utilizado comparado aos valores de Custeio das Universidades, com o menor sendo da UFRJ e o maior da UFRGS. O valor médio das quatro universidades analisadas foi de 22%. Na tabela 5 é elencado os valores para a UNB.

Tabela 5 – ODC UnB x Despesas de Locação de Mão de Obra Empenhadas na UnB – 2010 a 2023

Ano	Outras Despesas Correntes	Locação de Mão de Obra	ODC x Locação de Mão de Obra (Peso)
2010	R\$ 355.644.444	R\$ 57.172.372,00	16%
2011	R\$ 437.395.129	R\$ 70.302.832,22	16%
2012	R\$ 457.515.066	R\$ 61.233.268,00	13%
2013	R\$ 384.338.920	R\$ 104.904.943,00	27%
2014	R\$ 475.998.039	R\$ 102.957.899,00	22%
2015	R\$ 411.975.317	R\$ 114.806.000,00	28%
2016	R\$ 379.155.920	R\$ 123.005.000,00	32%
2017	R\$ 208.521.302	R\$ 73.214.969,89	35%
2018	R\$ 229.929.040	R\$ 90.033.388,31	39%
2019	R\$ 229.919.502	R\$ 66.246.686,28	29%
2020	R\$ 226.541.597	R\$ 64.459.471,23	28%
2021	R\$ 208.016.736	R\$ 50.606.687,10	24%
2022	R\$ 213.502.726	R\$ 57.701.669,22	27%
2023	R\$ 237.859.304	R\$ 78.223.620,04	33%
Total	R\$ 4.456.313.042,00	R\$ 1.114.868.806,29	26%

Fonte: Elaboração do autor. Dados do DPO e Relatórios de Gestão da UnB.

Avaliando e comparando os índices encontrados, verifica-se que a participação da terceirização, mais especificamente Locação de Mão-de-Obra, em relação as outras despesas correntes, no período de 2013 a 2023, foi de 29%, maior que a média das universidades selecionadas, com uma média de 21%. De acordo com os dados apresentados, a participação das despesas de terceirização em relação ao custeio total das universidades selecionadas varia entre 12% na UFRJ e 29% na UFRGS, com uma média geral de 21%. Este cenário demonstra diferentes estratégias de gestão de recursos e priorização entre as instituições, refletindo particularidades estruturais e administrativas.

Outro indicador interessante que pode ser aplicado nessa comparação é o custo de terceirização comparado ao indicador Aluno Equivalente. O indicador "Despesas com Terceirização / Aluno Equivalente" é calculado para medir o custo médio das despesas com terceirizados por aluno equivalente em tempo integral (AETI).

O indicador 9.1.1.3.1 - Número de Alunos Equivalentes (AETI - Aluno Equivalente em Tempo Integral) é uma métrica utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Educação (MEC) para medir e padronizar o número de estudantes em uma universidade, ajustando-os para uma carga horária de tempo integral. (BRASIL, 2024).

O Aluno Equivalente em Tempo Integral (AETI) é uma unidade padronizada que ajusta o número de alunos matriculados em uma instituição de ensino superior para refletir a carga horária de tempo integral. A metodologia considera diferentes fatores, como:

Carga horária cursada por alunos de graduação e pós-graduação: Alunos em tempo parcial são ajustados proporcionalmente à carga horária de um aluno em tempo integral. Distribuição entre níveis de ensino: Graduação: Inclui alunos matriculados em cursos presenciais e a distância. Pós-graduação: Inclui alunos de programas de mestrado e doutorado, que geralmente têm carga horária maior e exigem mais recursos.

O indicador tem como objetivo padronizar o número de alunos matriculados, permitindo comparações justas entre instituições com diferentes proporções de alunos em tempo integral e parcial. Utilizando este indicador com o as despesas em terceirização executadas pelas universidades selecionadas, pode-se construir o indicador, Custo com terceirização por aluno equivalente (AETI). Este novo indicador tem como objetivo avaliar o custo médio de terceirização por aluno equivalente em tempo integral (AETI). O indicador pode ser calculado através da das despesas empenhadas em terceirização / número de alunos equivalentes. Os dados foram levantados pelo Painel Universidade 360° conforme demonstrado na tabela 6, e são referentes ao intervalo de tempo de 2015 a 2021.

Tabela 6 – Custo com Terceirização / Aluno Equivalente

Instituição	Valor Terceirização Empenhado	Aluno Equivalente Média	Custo Terceirização Por Aluno Equivalente
Universidade Federal do Pará	309.819.757,24	56.776	787,41
Universidade Federal Rio Grande do Norte	399.754.910,02	52.861	1081,64
Universidade Federal Rio de Janeiro	384.002.568,45	74.196	739,16
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	456.657.489,71	58.167	1121,61
Universidade Federal do Mato Grosso	156.621.885,98	30.860	724,70
Universidade de Brasília	582.372.202,81	59.931	1.395

Fonte: Painel Universidade 360° (BRASIL, 2023)

Percebe-se que a Unb apresenta o maior custo de terceirização por aluno equivalente. Esse alto custo indica uma maior dependência de serviços terceirizados. A UFMT apresenta o menor custo, porém deve-se levar em conta o menor número de alunos. A UFRJ mostrou -se a mais econômica proporcionalmente falando, já que apresenta o maior número de AETI (74.196) mas mantém o segundo menor custo.

Referente a estas universidades, o índice IGC (Índice Geral de Cursos) é um indicador oficial do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), utilizado para avaliar a qualidade das instituições de ensino superior no Brasil. Ele é calculado anualmente a partir da média ponderada do Conceito Preliminar de Curso (CPC), que avalia os cursos de graduação, e das notas dos programas de pós-graduação stricto sensu, atribuídas pela Capes (Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). O IGC é expresso em duas formas: o IGC Contínuo, que apresenta o valor exato com casas decimais (escala de 0 a 5), e o IGC Faixa, que simplifica o resultado em 5 categorias, facilitando a interpretação e a divulgação dos resultados para a sociedade.

Tabela 7 – Índice IGC Universidade Federais Seleccionadas

Instituição	IGC (Contínuo)	IGC(Faixa)
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	4,17	5
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE	3,97	5
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL	4,43	5
UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO	3,49	4
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO	4,20	5
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ	3,9363	4

Fonte: Inep – Índice 2022

Verifica-se que entre as universidades que mais gastaram em terceirização em 2023, conforme tabela 7, apresentam IGC faixa em 5, enquanto as que menos gastam apresentaram o IGC faixa 4. Porém não pode-se concluir que devido a isso o IGC é impactado.

A possível correlação entre os custos terceirizáveis e o IGC pode ser entendida sob a perspectiva do impacto dos serviços terceirizados na infraestrutura e suporte administrativo das universidades. Despesas com terceirização incluem serviços essenciais como limpeza, segurança, manutenção predial e apoio técnico-administrativo, que contribuem para a qualidade do ambiente acadêmico. Universidades que realizam maiores investimentos nesses serviços podem proporcionar uma melhor infraestrutura física e operacional, o que favorece o desempenho dos estudantes e dos cursos avaliados pelo IGC. No entanto, a relação não é linear, pois a eficiência na gestão dos contratos e a alocação dos recursos são determinantes para garantir o retorno desses investimentos.

Referente ao percentual de despesas empenhadas e efetivamente pagas, pode-se criar o indicador Valores Empenhados x Valores Pagos, o qual analisa a eficiência na execução orçamentária das universidades. Busca-se medir se os valores empenhados estão sendo efetivamente liquidados e pagos, indicando a capacidade do órgão em gerenciar contratos e cumprir obrigações financeiras. Ele compara os valores empenhados (comprometidos para despesas futuras) com os valores efetivamente pagos, permitindo identificar o nível de execução orçamentária.

Quadro 4 – Valores Empenhados em Terceirização x Valores Pagos pelas Universidades Federais Seleccionadas – 2013 a 2023

Instituição	Valor Terceirização Empenhado	Despesa Paga	Indicador
Universidade Federal do Pará	485.834.027,27	443.309.458,48	91%
Universidade Federal Rio Grande do Norte	599.023.168,70	485.847.100,00	82%
Universidade Federal Rio de Janeiro	591.446.305,12	546.728.608,78	92%
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	707.033.130,04	536.872.512,01	76%
Universidade Federal do Mato Grosso	242.365.378,39	203.270.238,67	84%
Universidade de Brasília	R\$ 926.160.334,07	R\$752.032.889,24	77,97%

Fonte: Elaboração do autor. Dados da Prefeitura e DCA.

A análise do indicador Valores Empenhados x Valores Pagos revela que a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Federal do Pará

(UFPA) possuem a maior eficiência na execução orçamentária, com índices de 92% e 91%, respectivamente, demonstrando uma melhor capacidade de liquidação das despesas empenhadas.

Em contrapartida, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) apresenta o menor percentual (76%), indicando dificuldades ou atrasos nos pagamentos. A Universidade de Brasília (UnB), embora tenha o maior valor empenhado (R\$ 926 milhões), possui um indicador de execução de 77,97%. Quanto à Unb, após análises mais detalhadas, verificou-se que tal indicador está defasado devido a não contabilidade dos valores de restos a pagar devidos.

Foram analisadas as despesas orçamentárias da Universidade de Brasília (UnB) com terceirização de mão-de-obra, destacando sua participação dentro das Outras Despesas Correntes (ODC) e comparando com universidades federais de relevância nacional. Entre 2007 e 2023, a UnB apresentou uma média de 26% das despesas de custeio destinadas à locação de mão-de-obra, acima da média geral de 21% observada nas demais instituições. O custo de terceirização por aluno equivalente (AETI) também se destacou, com a UnB apresentando o maior valor (R\$ 1.395,00), enquanto a UFRJ se mostrou a mais eficiente proporcionalmente, combinando o maior número de alunos equivalentes com o segundo menor custo.

Ao longo dos anos, a UnB enfrentou períodos de crescimento e redução nos gastos com terceirização. O auge ocorreu em 2010, impulsionado pela expansão do REUNI, seguido por um ciclo de retração a partir de 2016, devido a políticas de contenção orçamentária e mudanças nos modelos de contratos, com a migração de serviços de dedicação exclusiva para modelos sob demanda. Apesar do custo elevado, a UnB mantém relevância acadêmica, refletida no IGC faixa 5, o que sugere que a alocação desses recursos, embora onerosa, tem contribuído para a manutenção de sua infraestrutura e qualidade institucional.

3.5 Os ganhos potenciais da terceirização na UnB

Após a análise dos gastos com terceirização na UnB durante o período mencionado, é essencial destacar os benefícios dessa prática. Segundo Giosa (1997), a terceirização consolidou-se como uma estratégia essencial para a redução de custos e melhoria da qualidade dos serviços prestados. No entanto, o estudo aponta que o desconhecimento dos gestores sobre a composição dos custos desses

contratos compromete a avaliação da viabilidade financeira e operacional da terceirização.

Um dos principais ganhos proporcionados pela terceirização é a redução da folha de pagamento de servidores efetivos, visto que os trabalhadores terceirizados não possuem os mesmos direitos relacionados a aposentadorias e outros benefícios de longo prazo, como os servidores estatutários. Isso alivia os encargos do Estado, evitando o acúmulo de passivos previdenciários e despesas contínuas com pensões e aposentadorias. Segundo Mancebo (2016), a terceirização permite que a universidade reduza esses custos de longo prazo, mantendo a flexibilidade e a eficiência operacional, sem comprometer a qualidade dos serviços prestados.

De acordo com Dantas et al. (2020), em um estudo realizado em uma Instituição de Ensino Superior (IES), constatou-se que a maioria dos gestores de contratos terceirizados apresenta dificuldades em avaliar com precisão o custo-benefício da terceirização em comparação à internalização de serviços. Os dados indicam que há uma divisão de opiniões entre os gestores: enquanto uma parte acredita que a terceirização é mais onerosa, outra parte não compartilha dessa percepção. Além disso, a pesquisa revelou que a maior parte dos gestores desconhece a existência de análises de viabilidade que relacionem os custos e benefícios de serviços terceirizados, o que pode explicar a falta de consenso sobre o impacto financeiro dessa prática. Esses resultados destacam uma lacuna de conhecimento que compromete o julgamento fundamentado e a tomada de decisão sobre a viabilidade econômica dos contratos terceirizados.

Nos últimos anos, a Universidade de Brasília (UnB) seguiu a tendência de extinguir cargos considerados de apoio ou intermediários, como contínuos, copeiros, recepcionistas e motoristas. Essa mudança está alinhada com uma política de racionalização da força de trabalho e busca de maior eficiência administrativa. Segundo Teixeira (2013), a decisão de extinguir esses cargos se deve à percepção de que a terceirização dessas atividades permite uma gestão mais flexível e focada nas atividades-fim da universidade, como ensino, pesquisa e extensão.

Além disso, normativos como Decreto nº 4.547/2002 e a Lei nº 9.632/1998 contribuíram para essa tendência ao viabilizar a contratação de serviços terceirizados para atividades que não são essenciais ao core business da instituição, como segurança, limpeza e manutenção. A extinção de cargos intermediários também foi

reforçada pela necessidade de contenção de gastos, especialmente com encargos trabalhistas e previdenciários, os quais representam um custo significativo para o setor público. (Freitas ,2017)

Já em um estudo feito por Freitas (2017), comparou-se diversos cargos do quadro funcional da UnB, que estavam em processo de extinção, com os gastos dos contratos terceirizados, considerando o uso dos trabalhadores terceirizados. O estudo comparou diversos cargos orgânicos do quadro da UnB e suas remunerações com cargos similares terceirizados na UnB.

Os cargos da UnB e suas remunerações são tratadas pela Lei nº 11.091 de 2005, que organiza o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação. O ingresso se dá no nível inicial (nível I), com base na escolaridade e experiência exigidas. A carreira é dividida em cinco níveis de classificação (A, B, C, D e E), conforme a qualificação e responsabilidade, e cada nível possui quatro níveis de capacitação, com dezesseis padrões de vencimento.

O desenvolvimento dos servidores ocorre por Progressão por Capacitação Profissional, que envolve a realização de cursos, e por Progressão por Mérito Profissional, com base em desempenho. Essas progressões resultam em aumento salarial, com possibilidade de progressão vertical entre classes ou horizontal entre padrões de vencimento.

Nos primeiros anos de carreira, o servidor recebe um aumento de cerca de 25,80%, e ao longo da trajetória, o vencimento básico pode aumentar até 99,10%, garantindo uma elevação contínua com a capacitação e o desenvolvimento na carreira (Freitas, 2017).

Os estudos de Freitas utilizaram valores de remuneração iniciais destes cargos da UnB. Observa-se que todos estes cargos já estão extintos, restando apenas alguns destes cargos em atividade, muitos prestes a se aposentar. Os valores básicos que compõem a remuneração completa de um servidor da UnB é a seguinte:

Quadro 5 – Valores básicos de remuneração dos servidores Unb

Item	Parâmetro de cálculo	Valor percentual ou	Instrumento legal ou normativo
Vencimento básico	Valor fixo	Tabela salarial	Anexo I-C da lei n.

			11.091/2005.
Incentivo a qualificação	Percentual incidente sobre o valor do vencimento	de 10% a 75%	Anexo IV da lei n. 11.091/2005.
URP/1989 (Unidade de Referência Padrão)	Percentual incidente sobre a soma do vencimento e incentivo à qualificação	26,05%	Liminar deferida pelo STF no Mandato de Segurança n. 28.819
PSS (Plano de Seguridade Social)	Percentual incidente sobre o valor da remuneração	22%	Art. 183 da lei n. 8.112/1990.
PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público)	Percentual incidente sobre o valor da remuneração	1%	LC n. 07/1970 e LC n. 08/1970; Decreto n. 4.524/2002.
Auxílio-alimentação	Valor fixo	R\$ 1.000,00	Portaria 2.297/2024 MGI
Auxílio- transporte	Valor variável com base no vencimento e valor da passagem diária com transporte público	(Valor da passagem x 44) menos ((Vencimento/30 x 22) x 0,06)	Lei n. 7.418, de 16 de dezembro de 1985
Plano de saúde	Valor fixo	R\$ 149,52	Artigo 230 da lei n. 8.112/1990. Portaria MP n. 08/2016.

Fonte: Quadro 12 - Freitas (2017)

Já os de um posto de serviço terceirizado conforme a IN 05/2017:

Quadro 6 - Valores básicos de remuneração dos terceirizados segundo a IN 05/2017

Componentes do Posto Terceirizado	Descrição
Salário base do trabalhador	Remuneração fixa do trabalhador conforme definido por lei e acordos coletivos
Encargos Sociais (INSS, FGTS)	Contribuições obrigatórias da empresa terceirizada para INSS (20%) e FGTS (8%)
Benefícios (Vale Transporte, Vale Refeição)	Benefícios previstos pela legislação trabalhista, como transporte e alimentação
Férias e 1/3 Constitucional	Direito ao descanso anual remunerado com acréscimo de 1/3 do salário
13º Salário	Pagamento anual adicional correspondente a 1/12 do salário anual
Adicionais (periculosidade, insalubridade, noturno)	Adicionais baseados na exposição a riscos ou trabalho em horários especiais
Custos Administrativos da empresa terceirizada	Despesas administrativas relacionadas à gestão do contrato e dos trabalhadores
ISS (Imposto sobre Serviços)	Imposto cobrado sobre o valor do contrato, com alíquota de até 5% no DF
Equipamentos de proteção e uniformes	Custos relacionados a uniformes, EPIs e ferramentas para a execução do serviço

Margem de Lucro da empresa terceirizada	Percentual de lucro aplicado pela empresa para viabilizar o contrato
---	--

Fonte: Elaboração do autor a partir da IN 05/2017

Assim, temos o Quadro 7 com o comparativo do valor do salário de cada cargo. Na coluna referente aos Serviços Terceirizados, a remuneração mínima é dada pelo estipulado pela Convenção Coletiva de Trabalho de 2024 - Sindiserviços. Já referente aos cargos orgânicos, o vencimento padrão inicial, refere-se ao vencimento padrão de primeiro nível do Anexo I-A – da Lei 11.091/2005. Já o vencimento padrão final, refere-se ao valor do vencimento inicial, após passar por todas as progressões.

Quadro 7– Comparativo salário terceirizados x servidores da Unb em 2024

Serviços Terceirizados 2024			Cargos Orgânicos UnB 2024				
Nome do Posto	Total de Pessoas	Remuneração	Cargo	Total de Pessoas	Classe	Vencimento Padrão Inicial	Vencimento Padrão Final
Contínuo	50	R\$ 1.336,23	Contínuo	11	C	R\$ 2.120,13	R\$ 4.221,26
Copeiro	31	R\$ 1.586,97	Copeiro	3	B	R\$ 1.750,99	R\$ 3.486,30
Motorista	26	R\$ 3.300,94	Motorista	3	C	R\$ 2.120,13	R\$ 4.221,26
Recepcionista	26	R\$ 2.405,96	Recepcionista	8	C	R\$ 2.120,13	R\$ 4.221,26
Servente de Limpeza	159	R\$ 1.629,62	Servente de Limpeza	8	A	R\$ 1.446,12	R\$ 2.879,28
Vigilante 44 hrs	195	R\$ 3.540,43	Vigilante	65	D	R\$ 2.667,19	R\$ 5.310,48

Fonte: Elaboração do autor a partir de valor salários CCTs vigentes, contratos vigentes e tabela vencimento padrão da Lei 11.091/2005.

Percebe-se que os salários dos terceirizados, estipulados em Convenção Coletiva, em sua maioria, ultrapassam os vencimentos básicos dos cargos similares da Universidade. Porém, levando-se em conta que todos os cargos que estão em

comparação, já estão nos vencimentos padrões finais, devido ao tempo de serviço, conforme analisado da base de dados, coletada do Portal da Transparência, a maioria já está em seus padrões finais, conforme a Lei, verifica-se um valor bem maior referente ao vencimento do servidor, comparado ao salário do terceirizado, em todos os cargos.

Verifica-se, portanto, que em termos salariais, nos primeiros níveis, o vencimento básico de um cargo orgânico do quadro seria menor que um valor de salário mínimo estipulado em Convenção Coletiva. Percebe-se que o salário vigente de um vigilante contratado pela UnB atualmente está estipulado em R\$ 3.540,43 comparado ao vencimento básico de um vigilante pela Lei 11.091/2005, de R\$ 2.667,19. Porém a comparação deve ser analisada como um todo, no que se refere ao valor total de um posto de serviço e ao valor total da remuneração de um cargo público.

O quadro 8, refere-se ao valor total do posto de serviço, com todos os encargos e direitos envolvidos, comparado com a remuneração padrão inicial e final dos cargos orgânicos, também com todos os valores de encargos detalhados no quadro anterior:

Quadro 8 – Comparativo remuneração posto terceirizados x remuneração servidores da Unb em 2024

Serviços Terceirizados 2024			Cargos Orgânicos UnB 2024				
Nome do Posto	Total de Pessoas	Valor do Posto	Cargo	Total de Pessoas	Classe	Remuneração Padrão Inicial	Remuneração Padrão Final
Contínuo	50	R\$ 3.570,88	Contínuo	11	C	R\$ 5.357,52	R\$ 9.189,00
Copeiro	31	R\$ 4.141,33	Copeiro	3	B	R\$ 4.675,81	R\$ 7.821,97
Motorista	26	R\$ 7.870,78	Motorista	3	C	R\$ 5.357,52	R\$ 9.189,00
Recepcionista	26	R\$ 5.637,82	Recepcionista	8	C	R\$ 5.357,52	R\$ 9.189,00
Servente de Limpeza	159	R\$ 6.324,13	Servente de Limpeza	8	A	R\$ 4.112,79	R\$ 6.700,97
Vigilante 44 hrs	195	R\$ 8.036,21	Vigilante	65	D	R\$ 6.309,28	R\$ 11.203,71

Fonte: Elaboração do autor a partir de contratos vigentes e tabela vencimento padrão da Lei 11.091/2005.

Na comparação entre remuneração inicial e valor do posto, os postos terceirizados apresentam valores menores ou próximos dos servidores públicos em alguns cargos, como o de contínuo, copeiro, e servente de limpeza. No entanto, a diferença pode ser significativa para cargos como motorista e vigilante. Porém referente aos valores de remuneração finais, vemos em todos os casos valores superiores referentes aos cargos de servidores.

Essa diferença reflete a progressão salarial dos servidores ao longo do tempo, que traz aumentos substanciais devido à progressão na carreira, benefícios como adicional por tempo de serviço, capacitações e avaliações de desempenho. Assim, embora o custo inicial de um servidor público possa parecer semelhante ou maior do que o de um terceirizado, no longo prazo os valores finais são consideravelmente mais altos para os servidores, dado o crescimento gradual em seus vencimentos. Enquanto os valores dos postos terceirizados permanecem estáveis ao longo do tempo, os salários dos servidores públicos sobem significativamente ao longo da carreira. Por exemplo:

O cargo de contínuo, por exemplo, que começa com uma remuneração inicial de R\$ 5.357,52 para servidores públicos, pode atingir R\$9.189,00 no final da carreira, representando um aumento de mais de 70%. O cargo de vigilante segue um padrão semelhante, começando com R\$ 6.309,28 e chegando a R\$11.203,71, o que representa quase o dobro da remuneração inicial.

No caso dos postos terceirizados, o valor fixo pago à empresa contratada não apresenta uma progressão contínua e significativa como ocorre com os servidores públicos, devendo se atentar apenas a casos de reajustes contratuais e repactuações. Isso permite um controle mais eficiente de custos a longo prazo, já que a universidade não precisa arcar com os aumentos salariais relacionados à progressão na carreira, apenas a repactuações determinadas pelas convenções coletivas.

Os servidores públicos têm acesso a uma série de encargos sociais e benefícios, como aposentadoria, pensões, adicionais por tempo de serviço, licenças remuneradas e outros benefícios. Esses encargos aumentam os custos para o governo e para a instituição ao longo do tempo.

Por outro lado, nos contratos de terceirização a empresa terceirizada é a responsável pelos encargos sociais (INSS, FGTS, férias, 13º salário, etc.), o que transfere essa carga da universidade para o prestador de serviço aliviando a pressão sobre o orçamento público e permite um foco maior nas atividades finalísticas da universidade. Porém ao mesmo tempo, é obrigação da Universidade, fiscalizar o cumprimento destes encargos, sob pena de ser responsabilizada junto da empresa.

Os servidores públicos têm estabilidade no emprego, devido a lei Lei 8.112, o que significa que suas demissões são complicadas e envolvem custos elevados. Mesmo em casos de necessidade de cortes ou redução de pessoal, a universidade pode ser forçada a manter os servidores, independentemente da demanda de trabalho.

Por outro lado, nos contratos terceirizados, a universidade tem mais flexibilidade para ajustar o número de postos de trabalho conforme a demanda e sem enfrentar os altos custos associados à demissão de servidores públicos.

A progressão de carreira dos servidores públicos, embora seja positiva para os trabalhadores, implica em aumentos significativos nos custos ao longo do tempo. Cada promoção ou progressão de nível aumenta o salário e os encargos associados. Além dos gastos com aposentadoria e pensionistas que afetam o orçamento.

Nos postos terceirizados, embora os custos aparentam permanecer constantes ao longo do tempo, na prática eles são influenciados por reajustes salariais, repactuações contratuais e reequilíbrios financeiros necessários para manter o equilíbrio econômico dos contratos. A inflação também exerce um papel significativo, pois afeta os custos operacionais das empresas contratadas, que precisam adequar seus preços para cobrir aumentos nos insumos e garantir a remuneração adequada dos trabalhadores. Dessa forma, os custos associados aos postos terceirizados sofrem variações periódicas, independentemente da experiência ou tempo de serviço dos trabalhadores alocados, refletindo a necessidade de ajustes para manter a viabilidade e a qualidade dos serviços prestados.

Portanto, a terceirização demonstra ser uma alternativa economicamente viável no que tange nos aspectos de custos terceirizados para a UnB, permitindo a alocação de recursos em atividades essenciais, como ensino e pesquisa, ao mesmo tempo em que mantém a qualidade dos serviços de apoio. No entanto, o modelo requer uma gestão contratual eficiente e fiscalização contínua para garantir que as empresas terceirizadas cumpram suas obrigações legais, minimizando riscos trabalhistas e assegurando a continuidade das operações da universidade.

3.5.1 A aferição de qualidade dos serviços terceirizados

Analisado os custos terceirizados, no longo prazo verificou-se que a terceirização é mais benéfica. Porém deve-se também aferir se os serviços terceirizados atendem ao que foi previamente estipulado e aos usuários deste serviço. Por isso é importante a aferição desta qualidade.

Conforme estudo de Dantas et al. (2020), em uma Instituição de Ensino Pública, este averiguou que os usuários consideram satisfatória a utilização dos serviços terceirizados de vigilância e limpeza, e que preferem estes aqueles que seriam internalizados.

Na Universidade de Brasília, a aferição da qualidade dos contratos terceirizados, em média se mostra positiva. A medição é feita pelos fiscais destes serviços, que geralmente atestam medições satisfatórias nos instrumentos de medição. Serviços como de copeiragem e apoio administrativo são avaliados pelos fiscais setoriais, servidores designados que recebem estes serviços, por meio de

formulários de pontuação. Historicamente na Universidade, as avaliações sempre são positivas e satisfatórias comprovando a qualidade do serviço.

Porém há de se ressaltar que na Universidade ainda não foi instituída a avaliação pelo público usuário, ou seja, pelos alunos e público que frequenta a Universidade. Serviços que atingem uma população maior de usuários como limpeza, vigilância e portaria, não estão disponíveis para avaliação destes usuários, apenas por parte dos fiscais. Entretanto, é importante ressaltar que, na Universidade, ainda não existe uma avaliação formalizada pelo público usuário, como alunos, professores e demais frequentadores da instituição. Esse processo de avaliação mais ampla poderia identificar lacunas na prestação dos serviços e trazer uma percepção mais detalhada sobre aspectos específicos, como a frequência da limpeza, a qualidade do atendimento na portaria e a eficácia da vigilância. A implementação de pesquisas periódicas junto aos usuários finais, por meio de formulários digitais ou físicos, poderia fornecer um diagnóstico mais preciso e participativo da qualidade dos serviços terceirizados.

Ademais, indicadores adicionais poderiam ser incorporados para uma análise mais robusta, como o tempo de resposta para resolução de falhas identificadas, a rotatividade de funcionários terceirizados, e a percepção de segurança em ambientes monitorados. Em serviços como portaria e vigilância, a inclusão de critérios de satisfação que avaliem cordialidade, prontidão no atendimento e eficiência na resolução de problemas poderia contribuir significativamente para a melhoria contínua. Já nos serviços de limpeza, indicadores como o nível de conservação dos espaços comuns, a percepção de higiene e a adequação à frequência estipulada nos contratos poderiam ser avaliados diretamente pelos usuários.

Dessa forma, a implementação de um sistema de feedback contínuo e a participação efetiva do público usuário no processo de avaliação podem não apenas melhorar a prestação dos serviços, mas também fortalecer a transparência e a eficiência da gestão universitária. Isso criaria um ciclo virtuoso de qualidade, onde as percepções e sugestões dos usuários seriam diretamente incorporadas nas futuras contratações e fiscalizações dos serviços terceirizados.

3.6 A Importância da Fiscalização dos Contratos para a garantia dos direitos trabalhistas na UnB

Verifica-se que apesar da facilidade trazida pela terceirização no que tange a gestão dos trabalhadores ser feita pela empresa contratada, isso não exime a Universidade da responsabilidade quanto aos direitos dos trabalhadores empregados.

Após a contratação de uma empresa que forneça mão de obra terceirizada, é essencial que o gestor público monitore a execução do contrato para assegurar a aderência ao princípio da eficiência. Esse acompanhamento ocorre por meio de atividades de fiscalização, que buscam garantir que os serviços prestados correspondam exatamente às condições e prazos definidos pela administração pública. A fiscalização contínua ajuda a mitigar o risco de falhas na execução, promovendo a qualidade e adequação do serviço às necessidades estabelecidas no contrato (ARAUJO, 2012).

A terceirização, segundo análises, pode levar à precarização do trabalho, impactando as relações de emprego devido à menor oferta de treinamentos, poucas oportunidades de crescimento profissional e alta rotatividade. Além disso, o corte de encargos sociais e a realização de horas extras em condições inadequadas agravam a situação dos trabalhadores, especialmente em ambientes insalubres, e refletem uma falta de proteção legislativa para esses trabalhadores terceirizados (DE ÁVILA, 2016). Esse cenário vai de encontro ao conceito de trabalho digno, que exige condições produtivas, justa remuneração e valorização social, protegendo os direitos dos terceirizados e garantindo sua inclusão social.

A fiscalização eficiente dos contratos é vista como essencial para mitigar esses problemas, sendo a responsabilidade dos tomadores de serviço zelar pela legalidade e moralidade. O Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a necessidade de implantar mecanismos de controle para assegurar o cumprimento das cláusulas contratuais. De acordo com o TCU, a ausência de fiscalização adequada pode resultar em responsabilidade administrativa para gestores omissos, destacando a importância do monitoramento contínuo na execução de contratos, especialmente no setor público (DUTRA, 2017; ACÓRDÃO 1330/2008; ACÓRDÃO 1989/2013).

A terceirização de serviços como estratégia de gestão exige um acompanhamento rigoroso desde a fase de planejamento até a fiscalização da execução dos contratos. Isso visa evitar ou minimizar custos inesperados ou "ocultos",

que representam ineficiências na utilização dos recursos disponíveis, conforme analisado por Santos (2013) . Além disso, a falta de economicidade, sob a perspectiva da relação custo-benefício, deve ser evitada. O objetivo é alcançar o menor custo possível para o maior benefício, considerando o contexto econômico específico, conforme discutido por De Oliveira (2000) e Salles (2016).

Além disso, a responsabilidade subsidiária estabelecida pela Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) reforça a importância da fiscalização. Se a empresa terceirizada não pagar salários ou não recolher corretamente os encargos trabalhistas e previdenciários, a instituição pública que contratou os serviços pode ser responsabilizada. Mello (2019) destaca que essa responsabilidade torna a fiscalização imprescindível, uma vez que a ausência de controle sobre a regularidade trabalhista pode acarretar passivos financeiros significativos para a administração pública.

Foi o caso de alguns contratos como os de portaria 6615/2014, da empresa Rover Administração e Serviços EIRELI e 103/2015, da Empresa Utopia Consultoria e Assessoria LTDA. Nestes casos os contratos foram rescindidos devido à falta de pagamento de salários e verbas trabalhistas, o que acabou por comprometer a UnB a ser responsável subsidiária para o pagamento dos valores pendentes.

Após estes episódios a fiscalização principalmente destas verbas se tornou mais rigorosa, pela DCA. Diferente das contratações sob demanda, contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra, necessitam de um maior cuidado, por estarem envolvidos trabalhadores fixos nas dependências da Universidade. A má gestão contratual e fiscalização ineficiente pode acarretar em danos ao corpo de trabalhadores da UnB, e até problemas de imagem com a Instituição. Assim, a DCA estabeleceu um plano robusto de fiscalização destes contratos, a fim de que todos os trabalhadores recebam seus salários devidamente, sem atraso, e tenham seus direitos respeitados.

A equipe da DCA encarregada pela gestão destes contratos é a CDE (Coordenação de Contratos com Dedicação Exclusiva), e esta coordena todas as fiscalizações exercidas sob estes serviços. Conforme a IN 05/2017, existem as fiscalizações técnicas e administrativas. As fiscalizações técnicas, são aquelas exercidas pelos servidores designados como fiscais dos serviços, ou seja, aqueles que fazem a avaliação final do serviço prestado em suas unidades. Na UnB, existem fiscais técnicos designados para todos estes contratos, e geralmente, estes são

servidores das áreas demandantes. Por conta da extensão física da Universidade, é necessário muitas vezes, servidores de outras unidades para auxiliar na fiscalização deste serviço. Por exemplo, nos serviços de limpeza, existem fiscais em praticamente todas as unidades administrativas e acadêmicas que fazem a avaliação destes serviços, os quais encaminham para o fiscal técnico, que irá consolidar estas informações e encaminhar a DCA que é a área gestora. A fiscalização técnica por fim, é a responsável pelos aspectos técnicos do serviço, e é quem atesta o cumprimento deste.

Por outro lado, existe a fiscalização administrativa, que conforme a IN 05/2017, refere-se ao monitoramento detalhado, especialmente para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Este tipo de fiscalização exige que a contratada forneça documentos detalhados dos empregados, incluindo registros de trabalho e comprovações de pagamento dos direitos trabalhistas. Entre as verificações estão a regularidade de certidões fiscais e trabalhistas, além de garantir o cumprimento de convenções coletivas aplicáveis¹.

A fiscalização mensal ocorre antes do pagamento de cada fatura e foca em garantir a regularidade das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais. Os fiscais devem averiguar:

- Retenção de Contribuições: Verificar se as empresas retêm a contribuição previdenciária de 11% sobre o valor da fatura, além dos impostos incidentes sobre o serviço prestado. Isso ajuda a garantir que as contribuições previdenciárias sejam devidamente recolhidas.

- Verificação no SICAF: A situação cadastral da empresa é verificada no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) para assegurar que ela cumpre todas as exigências legais e que está em conformidade com as certidões exigidas.

- Certidões e Comprovações: Exige-se que a empresa forneça regularmente a Certidão Negativa de Débitos (CND) para tributos federais e dívidas da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), e a Certidão Negativa de Débitos

¹ Na CDE, a atenção dada as fiscalizações são essenciais, principalmente nas fiscalizações mensais e por amostragem.

Trabalhistas (CNDT). Se a empresa não tiver essas certidões atualizadas no SICAF, ela deve apresentá-las à administração.

- Inclusão de PCDs: Quando aplicável, deve-se verificar se a empresa contratada mantém a reserva de cargos para pessoas com deficiência ou reabilitados da Previdência Social, conforme exigido por lei.

Já a fiscalização por amostragem consiste na verificação aleatória e periódica de dados e documentos, visando garantir o cumprimento integral das obrigações contratuais, mas sem a necessidade de inspecionar todos os empregados e documentos mensalmente.

A fiscalização por amostragem inclui a consulta aos empregados terceirizados para verificar se as contribuições previdenciárias (INSS) e do FGTS estão sendo recolhidas em seus nomes. Esta prática permite que a administração identifique possíveis falhas no cumprimento dessas obrigações trabalhistas e garanta que os direitos dos trabalhadores estejam sendo respeitados. Em intervalos regulares, os empregados são solicitados a apresentar os extratos de suas contas do FGTS, com o objetivo de assegurar que todos os empregados tenham suas contribuições verificadas ao menos uma vez por ano.

Além disso, a Universidade pode requisitar documentos adicionais da empresa contratada a qualquer momento, como cópias de contracheques, folhas de pagamento, extratos de INSS e FGTS, e comprovantes de benefícios. Esse tipo de fiscalização "surpresa" incentiva a empresa contratada a manter a documentação de todos os empregados em ordem e facilita a identificação rápida de quaisquer irregularidades. Esses mecanismos ajudam a garantir a transparência e a segurança dos contratos, bem como a proteção dos direitos trabalhistas dos terceirizados.

Referente ao recolhimento de INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) pelas empresas terceirizadas que prestam serviços à Universidade de Brasília (UnB) é uma obrigação legal prevista pela legislação trabalhista e previdenciária. Essas contribuições são fundamentais para garantir os direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados e o correto cumprimento das obrigações sociais por parte das empresas contratadas.

O INSS é um tributo obrigatório destinado a financiar a seguridade social no Brasil. A contribuição é feita tanto pelo empregado quanto pela empresa. Para os contratos terceirizados, as empresas prestadoras de serviços são responsáveis por

recolher a parte patronal do INSS, que corresponde a um percentual sobre a folha de pagamento dos trabalhadores. Esse valor é essencial para garantir benefícios previdenciários aos empregados, como aposentadoria, auxílio-doença e licença-maternidade.

O FGTS é uma contribuição que visa garantir uma reserva financeira ao trabalhador em caso de demissão sem justa causa, aposentadoria ou outras situações previstas por lei. As empresas terceirizadas devem recolher mensalmente 8% do salário de cada empregado para o FGTS, e esse valor é depositado em contas vinculadas ao trabalhador.

A fiscalização por parte da UnB é de extrema importância para garantir que as empresas terceirizadas estejam cumprindo essa obrigação. Em caso de inadimplência, os trabalhadores podem ficar desprotegidos, gerando potenciais passivos trabalhistas que podem recair sobre a universidade. Percebe-se que o objetivo de reduzir custos com a terceirização pode ser comprometido se houver falha no cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (VALOIS e ALMEIDA, 2009 Santos e Chioato, 2021).

Nos contratos de terceirização com a UnB, é fundamental que a universidade exija das empresas contratadas a comprovação regular do recolhimento do INSS, uma vez que a falta de pagamento pode acarretar em ações trabalhistas e em responsabilidade solidária da instituição pública, conforme previsto na Súmula 331 do TST.

A UnB, ao terceirizar serviços como vigilância, limpeza, e manutenção, assume a responsabilidade de garantir que as empresas contratadas cumpram suas obrigações trabalhistas e previdenciárias. A fiscalização efetiva é fundamental para evitar passivos trabalhistas e proteger os direitos dos trabalhadores terceirizados. Além disso, a Súmula 331 do TST estabelece que, em caso de inadimplência das obrigações trabalhistas por parte da empresa terceirizada, a tomadora de serviços (no caso, a UnB) pode ser responsabilizada subsidiariamente. Isso inclui o pagamento de verbas trabalhistas como salário, férias, 13º salário, INSS e FGTS.

Adicionalmente, autores como Dutra (2017) ressaltam que o acompanhamento dessas contribuições é uma forma de garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, minimizando a precarização das condições de trabalho dos empregados terceirizados. A fiscalização eficiente dos contratos é, portanto, não

apenas uma medida de compliance, mas também uma ferramenta de valorização do trabalho digno, assegurando que todos os trabalhadores envolvidos estejam protegidos. Dessa forma, a administração pública cumpre seu papel de zeladora da legalidade e da integridade dos processos administrativos.

3.7 Contratos com Dedicção Exclusiva de Mão-de-Obra e Contratos Sob Demanda

O gasto com terceirização na Universidade de Brasília é um dos maiores do país, mas passou por diversos cortes e variações. Em 2016 vemos o ápice com o maior valor em relação a ODC. Percebe-se que a rubrica decresceu após 2016, pode-se dizer que por conta dos decréscimos dos contratos de manutenção, que passaram a ser contratados em modelos diferentes, que não por dedicação exclusiva. Conforme relatório de gestão de 2015:

A UnB conta com fornecedores, instituições conveniadas, prestadores de serviços e projetos colaborativos. Falhas, atrasos ou brechas em contratos, acordos ou convênios podem acarretar na redução de fontes próprias de recursos e no descumprimento de obrigações. Além disso, podem surgir litígios com possível responsabilização por perdas e danos.

Para reduzir esse risco, diversos contratos foram revisados em 2015, e, conforme orientação do TCU, a forma de contratação de prestação de serviços terceirizados está sendo alterada. Dessa forma, determinou-se que os novos contratos devem seguir preferencialmente o modelo de contratação por serviços e não por postos de trabalho. Espera-se que essa mudança resulte na economia de recursos associada ao aumento da produtividade dos serviços contratados.

Assim, diversos contratos que finalizaram em 2016, passaram a ser contratados em um novo modelo, que não exigia mais a dedicação exclusiva, saindo assim da rubrica específica de Locação-de-Mão-Obra para outra diversa, a de número 39. Segundo Manual de Classificação da Despesa Pública (2001), a rubrica 39 refere-se a:

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando

previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações não tributárias.

Percebe-se que é uma rubrica muito mais abrangente do que a rubrica 37, e logo, a avaliação desta rubrica isoladamente, nos casos de contratos de terceirização, fica mais complexa. Por isso foi juntado para fins de análise, no Quadro 4, apenas os contratos que eram executados como mão-de-obra exclusiva e foram modificados posteriormente nas novas contratações, como contratos de serviços, com despesas previstas na rubrica 39.

Quadro 9 – Contratos que passaram a ser sem dedicação exclusiva

OBJETO	TIPO	Contrato	VIGÊNCIA	VALOR MÉDIO ANUAL
Jardinagem	SERVIÇOS	624/2018	2018-2023	R\$ 1.313.485,07
Manutenção de Veículos	SERVIÇOS	1015/2016, 622/2019	2016-2022	R\$ 362.164,59
Manutenção Predial	SERVIÇOS	617/2019	2019-2023	R\$ 24.893.373,84
Manutenção Hidráulica	SERVIÇOS	1044/2016, 817/2017	2016-2019	R\$ 2.302.250,00
Manutenção Elétrica	SERVIÇOS	1041/2016	2016-2029	R\$ 2.811.712,50

Fonte: Elaboração do autor. Dados da Prefeitura e DCA.

Conforme visto, no relatório de Gestão da UnB, em meados de 2015, alguns contratos passaram a ser contratados por modelos diferentes. Contratos como os de manutenção geral, que abarcava diversos tipos de serviços, como eletricista,

bombeiro hidráulico, carpintaria, além de contratos de manutenção de veículos, que abarcava além de motoristas, cargos como borracheiro, mecânico, eletricista de autos, borracheiro, passaram a ser contratados pelo modelo sob demanda, ou seja, sem a necessidade de dedicação exclusiva de mão-de-obra. Isso se deve a exigências do TCU a fim de minimizar riscos de descumprimento contratual na gestão destes serviços.

Diferente dos contratos por postos, conforme pode-se observar no quadro 10, contratos sob demanda não necessitam de mão-de-obra em postos fixos. São pagos apenas os valores dos serviços, conforme previamente estimado em edital. No quadro 10 é possível verificar os últimos contratos em forma de dedicação exclusiva e seus posteriores contratos no modelo sob demanda:

Quadro 10 – Comparativo entre Contratos com dedicação exclusiva x sem dedicação exclusiva

Objeto	Tipo	Contrato	Postos	Vigência	Valor Médio Anual
Jardinagem	POSTO	032/2016	40	2015/2018	R\$ 2.941.963,99
Manutenção de Veículos	POSTO	610/2010	127	2010/2015	R\$ 6.878.933,64
Manutenção Geral e Predial	POSTO	607/2010, 608/2010	243	2010/2016	R\$ 28.860.420,55
Jardinagem	SERVIÇOS	624/2018	0	2018-2023	R\$ 1.671.214,29
Manutenção de Veículos	SERVIÇOS	1015/2016 , 622/2019	0	2016-2022	R\$ 2.784.398,98
Manutenção Geral e Predial	SERVIÇOS	617/2019	0	2019-2023	R\$ 23.491.204,22

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da DCA e da PRC.

Percebe-se que contratos sob demanda tendem a ser mais econômicos em seus gastos, e sua gestão tende a ser menos complexa, por não dispor de trabalhadores nas dependências da Universidade. Por meio destas contratações também na teoria se afasta a preocupação de responsabilidade subsidiária por conta de falta de fiscalização nos pagamentos de verbas trabalhistas. Porém foi relatado

que mesmo sendo utilizado este modelo, as reclamações ainda chegam e a Universidade ainda pode responder por inadimplências da empresa.

A tendência é que novas contratações sempre sigam o modelo por serviços, porém em muitas ocasiões, este modelo simplesmente não é aplicável. Em contratos como os de portaria, vigilância e limpeza, a necessidade de ter os trabalhadores disponíveis presencialmente é de suma importância.

A Universidade de Brasília como instituição pública, carrega o papel de empregador direto para uma significativa parcela de trabalhadores, especialmente em cargos administrativos e técnicos. No entanto, a terceirização por postos de trabalho (contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra) é uma prática frequente, devido à necessidade de serviços contínuos e essenciais, como limpeza, segurança e portaria. Essa escolha pelo modelo de postos, em comparação com contratos sob demanda, muitas vezes está ligada a uma questão estratégica de gestão de pessoas e à capacidade da universidade de garantir a continuidade das operações em tempo integral.

Do ponto de vista empregador, a UnB mantém uma certa previsibilidade com o modelo de postos, uma vez que trabalhadores terceirizados ficam à disposição em tempo integral para cobrir essas funções críticas. Ao manter esses contratos, a instituição pode assegurar um maior controle sobre a qualidade dos serviços prestados, uma vez que o pessoal está sempre presente, sob supervisão direta dos gestores da universidade. Além disso, esse modelo permite um relacionamento mais próximo entre os terceirizados e o setor de gestão, facilitando o acompanhamento das atividades e o cumprimento das obrigações contratuais.

Outro fator que pode influenciar a escolha pelo modelo por postos pela UnB, é a garantia da presença contínua de trabalhadores para funções em que a ausência pode representar um grande risco para o funcionamento da universidade. Essa presença constante também reforça o papel de empregador da UnB, que precisa assegurar não apenas a eficiência das operações, mas também a proteção do patrimônio e a segurança das pessoas que frequentam suas dependências.

Por outro lado, a escolha do modelo por postos de trabalho pode implicar em uma maior rigidez orçamentária, já que a universidade se compromete a pagar pela disponibilidade integral dos trabalhadores, mesmo que a demanda por seus serviços possa variar ao longo do tempo. Este fator é contrastado com o modelo sob demanda,

que oferece maior flexibilidade e adaptação às necessidades reais de trabalho, mas que pode comprometer a continuidade do serviço em áreas críticas.

Em síntese, o aspecto empregador da universidade frequentemente inclina a escolha pelo modelo por postos de trabalho quando o serviço exige uma presença constante e a responsabilidade direta pela continuidade do serviço, mas é essencial equilibrar essa escolha com as exigências orçamentárias e operacionais da instituição.

Assim, ao ponderar sobre os modelos de contratos por postos e sob demanda, observa-se uma diferenciação clara entre a rigidez orçamentária e a flexibilidade operativa que cada modelo oferece. A contratação por postos tende a garantir uma continuidade dos serviços e uma maior previsibilidade na presença dos trabalhadores, enquanto o modelo sob demanda permite uma adaptação mais dinâmica às necessidades variáveis, podendo reduzir custos quando a demanda não é constante, porém conforme relatado por alguns servidores, reclamações e processos judiciais alegando não pagamento de verbas trabalhistas, também ocorrem nestes tipos de contratos sob demanda, o que afasta de certa forma, que estas contratações seriam menos complexas em sua gestão.

Contudo, identificou-se uma lacuna significativa na literatura: poucos estudos comparativos discutem a fundo os impactos específicos entre contratos sob demanda e contratos por postos. Além disso, há escassez de material que explore de maneira detalhada as vantagens e desvantagens específicas de cada modelo no contexto de instituições de ensino, como a Universidade de Brasília. Esses pontos indicam uma necessidade de pesquisas adicionais para orientar melhor as decisões institucionais com base em análises econômicas e operacionais robustas.

4. Os benefícios indiretos trazidos pelos contratos de terceirizados da Unb para o GDF

A terceirização de serviços na Universidade de Brasília (UnB), como vimos, tem se mostrado não apenas uma solução para a adequação da força de trabalho e a execução de atividades essenciais, mas também uma fonte de benefícios indiretos para o Distrito Federal, em termos de geração de empregos e arrecadação tributária. Verifica-se a grande quantidade de trabalhadores terceirizados empregados pela Universidade nas últimas décadas que são pagos por fontes federais. Também é

observado que o grande montante dos valores destes contratos, contribui diretamente para arrecadação tributária da região onde estão alocados, devida a arrecadação que incide sobre as notas fiscais dessas empresas.

Uma análise detalhada desses contratos evidencia que, além de seu valor intrínseco para o funcionamento da UnB, eles geram receitas fiscais substanciais para o GDF. O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incide diretamente sobre os contratos de terceirização, e sua arrecadação sobre as notas fiscais emitidas pelas empresas prestadoras de serviço gera um fluxo contínuo de receita para o governo local. Além disso, tributos como Contribuições Previdenciárias (INSS), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) também são diretamente recolhidos, ampliando ainda mais o impacto financeiro dessas contratações.

O Imposto Sobre Serviço (ISS) é o principal tributo que incide sobre os contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra na UnB, abrangendo atividades que envolvem prestação de serviços contínuos como limpeza, segurança e portaria. Esses contratos são regulamentados pela legislação do DF e exigem o recolhimento do ISS como forma de garantir a conformidade fiscal e a contribuição para o desenvolvimento local. A alíquota e a base de cálculo são determinados de acordo com a Lei Complementar nº 116/2003 do Distrito Federal, e o recolhimento é feito com base no faturamento da empresa prestadora de serviços, conforme definido no contrato. Conforme previsto na Lei Complementar nº 116/2003 do Distrito Federal, serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra estão descritos no subitem 17.05 – Fornecimento de mão-de-obra, mesmo em caráter temporário, inclusive de empregados ou trabalhadores, avulsos ou temporários, contratados pelo prestador de serviço.

Esse imposto, de competência municipal ou distrital, é aplicado sobre a prestação de serviços, como limpeza, vigilância, portaria e manutenção, atividades fundamentais para a operação contínua da universidade. A alíquota do ISS para a maioria dos serviços terceirizados é de 5%, em regra, havendo exceções conforme estipulado pelo Decreto nº 25.508/2005. No caso dos serviços com dedicação exclusiva, a uma alíquota referente é a de 5%.

Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, como os de limpeza, vigilância, portaria, manutenção, entre outros, a empresa terceirizada disponibiliza

trabalhadores para prestar serviços contínuos e em regime de exclusividade, muitas vezes dentro das dependências da contratante, como ocorre na Universidade de Brasília (UnB). Nesses casos, o ISS incide sobre o valor total do contrato, o que inclui não apenas os salários dos trabalhadores, mas também os encargos sociais, custos operacionais, administrativos e o lucro da empresa.

A base de cálculo do ISS, segundo o art. 7º da Lei Complementar nº 116/2003, é o preço do serviço prestado, conforme art. 7. O fato de o ISS incidir sobre o valor total do serviço contratado significa que ele se aplica a toda a receita obtida pela empresa com a prestação do serviço, sem exceções. Assim, todos os componentes que integram o valor do contrato, como salários e encargos sociais, são considerados na base de cálculo do imposto, resultando em um montante significativo de arrecadação para o município.

4.1 O impacto tributário trazido pelos serviços terceirizados da UnB

O ISS é uma das principais fontes de arrecadação dos municípios, incluindo o Distrito Federal, onde a UnB está localizada. O Imposto Sobre Serviços (ISS) tem um papel central no desenvolvimento econômico do Distrito Federal (DF). Esse tributo incide sobre diversas atividades do setor de serviços, que compõem 95% da economia local, abrangendo áreas como educação, saúde, turismo e tecnologia da informação. A arrecadação do ISS contribui diretamente para o financiamento de serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura, promovendo o crescimento sustentável e o bem-estar da população. Além disso, o ISS estimula a competitividade ao fomentar o empreendedorismo e atrair novos investimentos para o DF, principalmente através de políticas fiscais voltadas para o setor de serviços (Agência Brasília, 2024; Sebrae, 2024).

Como grande parte dos contratos terceirizados firmados pela UnB envolve a prestação de serviços (limpeza, vigilância, portaria, etc.), o ISS incide diretamente sobre o valor desses contratos, gerando uma arrecadação significativa para o governo local. Os contratos de terceirização de serviços, como limpeza, vigilância, portaria, entre outros, envolvem empresas prestadoras de serviços que estão sujeitas ao recolhimento do ISS no âmbito do Distrito Federal.

A relevância desses contratos para a arrecadação de ISS se dá por dois fatores principais: o grande número de contratos terceirizados ativos e o valor significativo dos contratos, que são calculados levando em consideração o número de postos de trabalho alocados, o tipo de serviço prestado, e a remuneração envolvida. Além disso, como o ISS é calculado com base no valor bruto dos serviços prestados, a continuidade e expansão desses contratos resultam em um fluxo contínuo de recursos para o GDF.

Neste contexto, é fundamental analisar como a terceirização na UnB se insere no cenário econômico local, contribuindo para o aumento da arrecadação do ISS. Tal análise permite identificar não apenas os benefícios fiscais gerados para o Distrito Federal, mas também a relevância econômica e social dos serviços terceirizados para a manutenção e funcionamento da universidade, e o retorno que o gasto orçamentário em terceirização traz à sociedade. A seguir, será explorado como essa arrecadação é mensurada e como a terceirização pode influenciar a dinâmica financeira da UnB e do GDF.

4.1.1 A análise sobre a arrecadação do ISS na UnB

Os normativos que regulamentam o ISS no Distrito Federal (DF) são a Lei Complementar nº 116/2003 e o Decreto nº 25.508/2005 (GDF). A Lei Complementar nº 116/2003 é uma norma federal que estabelece diretrizes gerais sobre a incidência do ISS em todo o Brasil, padronizando o imposto para diversos serviços e delimitando as competências municipais e distritais para legislar sobre a matéria. Ela define a lista de serviços tributáveis, fixa o limite mínimo e máximo de alíquota (entre 2% e 5%), e padroniza as obrigações principais e acessórias para o recolhimento do imposto.

No contexto do DF, o Decreto nº 25.508/2005 complementa a Lei Complementar nº 116 ao detalhar as especificidades locais sobre a aplicação do ISS, incluindo regras para emissão de notas fiscais, regimes de apuração, isenções específicas, e fiscalização. O decreto orienta sobre a base de cálculo, métodos de apuração para contribuintes optantes pelo Simples Nacional e os demais regimes, e também dispõe sobre os casos em que o imposto deve ser retido na fonte, especialmente em contratos administrativos. Ambos os normativos, em conjunto, asseguram o cumprimento da legislação tributária e o correto recolhimento do ISS

sobre serviços prestados no DF, incluindo aqueles prestados sob contratos de dedicação exclusiva, como ocorre em muitos serviços para instituições públicas.

Nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a empresa terceirizada fornece trabalhadores que prestam serviços de forma contínua e dentro de um regime de trabalho específico, como o de 44 horas semanais. O ISS é calculado sobre o valor pago pela universidade à empresa pelo serviço, não incluindo os valores de materiais fornecidos pelo prestador de serviço.

A alíquota do ISS (Imposto Sobre Serviços) varia conforme o município ou o Distrito Federal porque a Constituição Federal do Brasil, em seu art. 156, concede competência tributária aos municípios e ao Distrito Federal para instituir e regular a cobrança do ISS em suas respectivas regiões. Isso significa que cada ente federativo tem autonomia para definir as alíquotas aplicáveis aos serviços prestados, desde que respeitem os limites estabelecidos pela legislação federal, como a Lei Complementar nº 116/2003, que estabelece o intervalo de alíquotas entre 2% e 5%.

O ISS é recolhido pela empresa terceirizada que presta o serviço. Essa empresa é responsável por calcular o imposto sobre o valor do contrato e efetuar o recolhimento para o GDF (Governo do Distrito Federal). No entanto, cabe à UnB fiscalizar o cumprimento das obrigações fiscais, garantindo que a empresa terceirizada esteja recolhendo o ISS corretamente, conforme as obrigações contratuais e tributárias estipuladas. Para isso, a UnB pode exigir que a empresa comprove o recolhimento regular do imposto, por meio de documentos como a Certidão Negativa de Débitos Municipais e as guias de recolhimento do ISS, mantendo em seus registros evidências de conformidade tributária.

A fiscalização por parte da UnB é uma medida essencial para assegurar que não haja riscos fiscais associados aos contratos administrativos, pois o descumprimento dessa obrigação pela empresa terceirizada poderia trazer consequências financeiras e jurídicas, inclusive a retenção de pagamentos ou até a responsabilização da UnB em casos de inadimplência. Além disso, a verificação regular do ISS pago pelas empresas contratadas reforça a transparência e a conformidade com os princípios de eficiência e legalidade que regem os contratos públicos na administração pública.

O ISS tem um impacto fiscal local extremamente relevante, já que incide diretamente sobre a prestação de serviços, que é a essência dos contratos

terceirizados com dedicação exclusiva, como limpeza, vigilância e portaria UnB. O ISS reflete o valor total do contrato e o serviço prestado como um todo, o que permite uma análise direta do impacto fiscal sobre o Governo do Distrito Federal (GDF).

Já tributos como INSS, FGTS e IRRF, são tributos que incidem sobre a folha de pagamento dos trabalhadores terceirizados. Embora sejam importantes para garantir direitos trabalhistas e previdenciários, eles não refletem o valor total dos contratos de prestação de serviços, mas sim os salários individuais e os encargos trabalhistas associados. A base de cálculo desses tributos é mais complexa e variável, o que dificulta uma análise do impacto financeiro de um contrato administrativo.

O PIS/COFINS, são tributos federais que incidem sobre o faturamento das empresas e também não estão diretamente ligados ao valor bruto do serviço prestado no contrato terceirizado. Esses tributos são importantes para as empresas, mas para a UnB e o Distrito Federal, o ISS é mais relevante, pois ele é o único tributo local que impacta diretamente a arrecadação tributária do governo distrital.

Tendo em vista a escolha pelo foco na análise do ISS a fim de averiguar a contribuição destes contratos para o GDF, podemos estimar valores anuais de arrecadação do ISS pelos contratos firmados com a UnB num período relevante, a fim de averiguar o comportamento deste tributo e o impacto causado nas contas públicas do GDF.

A metodologia utilizada neste estudo para calcular o valor do ISS total arrecadado por ano, foi a de utilizar os valores pagos anualmente em despesas de terceirização pela Universidade de Brasília. Nos relatórios de gestão, tais despesas estão especificadas como despesas de locação-de-mão-obra. As despesas pagas, são as despesas efetivamente pagas, ou seja, aquelas que foram empenhadas, liquidadas e enfim pagas.

Consta nos relatórios de gestão da UnB além das despesas pagas, valores referentes aos restos a pagar pagos. Estes valores referem-se a despesas que foram empenhadas (comprometidas) em um exercício financeiro, mas que não foram liquidadas ou pagas dentro do mesmo ano. Esses compromissos financeiros são transferidos para o exercício seguinte como "restos a pagar" e, quando efetivamente quitados, são registrados como restos a pagar pagos (Lei nº 4.320/1964).

Logo, foi considerado como Despesas Pagas, as despesas pagas que constam nos relatórios de gestão e dos relatórios do Portal da transparência, referente a ao

elemento da despesa 37, mais os restos a pagar pagos, que também são referentes a ao pagamento efetivo destes contratos.

Ressalta-se que nos anos de 2007 a 2009 não foram encontrados os valores de restos a pagar pagos.

Tabela 8 – Valores Pagos (Despesas Pagas + Restos a Pagar Pagos)

Ano	Despesa Paga	Valor Restos a Pagar Pagos	Valores Pagos (Despesa Paga+ Restos a Pagar Pagos)
2007	R\$ 20.901.462,00	-	R\$ 20.901.462,00
2008	R\$ 24.610.490,00	-	R\$ 24.610.490,00
2009	R\$ 25.392.402,00	-	R\$ 25.392.402,00
2010	R\$ 50.921.888,03	-	R\$ 50.921.888,03
2011	R\$ 60.665.820,42	R\$ 6.249.337,44	R\$ 66.915.157,86
2012	R\$ 58.873.588,00	R\$ 9.637.011,80	R\$ 68.510.599,80
2013	R\$ 89.624.356,00	R\$ 2.359.680,66	R\$ 91.984.036,66
2014	R\$ 101.603.738,00	R\$ 8.616.181,00	R\$ 110.219.919,00
2015	R\$ 114.672.000,00	R\$ 1.354.161,00	R\$ 116.026.161,00
2016	R\$ 102.748.000,00	R\$ 4,00	R\$ 102.748.004,00
2017	R\$ 71.539.444,84	R\$ 20.257.374,15	R\$ 91.796.818,99
2018	R\$ 71.632.414,15	R\$ 1.478.336,96	R\$ 73.110.751,11
2019	R\$ 42.977.188,99	R\$ 18.327.354,00	R\$ 61.304.542,99
2020	R\$ 34.479.017,09	R\$ 23.269.088,69	R\$ 57.748.105,78
2021	R\$ 28.028.625,88	R\$ 29.825.070,52	R\$ 57.853.696,40
2022	R\$ 45.304.061,27	R\$ 22.550.764,67	R\$ 67.854.825,94
2023	R\$ 63.313.432,61	R\$ 12.397.301,44	R\$ 75.710.734,05
Total	R\$ 1.007.287.929,28	R\$ 156.321.666,33	R\$ 1.163.609.595,61

Fonte: Elaboração própria utilizando dados dos Relatórios de Gestão e Portal da Transparência.

No tabela 8, é possível ter uma noção dos valores efetivamente pagos em serviços terceirizados ao longo dos últimos 20 anos pela Universidade. De 2007 a 2023 foi desembolsado um total de R\$1.163.609.595,61 em contratos com dedicação exclusiva.

Ressalta-se que os contratos com dedicação exclusiva, estão enquadrados na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, referente ao ISS, como o seguinte item:

17.05 – Fornecimento de mão-de-obra, mesmo em caráter temporário, inclusive de empregados ou trabalhadores, avulsos ou temporários, contratados pelo prestador de serviço.

Logo, conforme o Decreto 25.508/05 que regulamenta o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, sobre estes serviços incide a alíquota de ISS de 5%. Na Tabela 9, é possível verificar o valor estimado de ISS gerado ao longo dos anos por estes contratos pela Universidade de Brasília.

Tabela 9 – ISS Arrecadado por Ano Contratos Unb – 2007 a 2023

Ano	Valor Pago	ISS Arrecadado por Ano Contratos UnB (5%)
2007	R\$ 20.901.462,00	R\$ 1.045.073,10
2008	R\$ 24.610.490,00	R\$ 1.230.524,50
2009	R\$ 25.392.402,00	R\$ 1.269.620,10
2010	R\$ 50.921.888,03	R\$ 2.546.094,40
2011	R\$ 66.915.157,86	R\$ 3.345.757,89
2012	R\$ 68.510.599,80	R\$ 3.425.529,99
2013	R\$ 91.984.036,66	R\$ 4.599.201,83
2014	R\$ 110.219.919,00	R\$ 5.510.995,95
2015	R\$ 116.026.161,00	R\$ 5.801.308,05
2016	R\$ 102.748.004,00	R\$ 5.137.400,20
2017	R\$ 91.796.818,99	R\$ 4.589.840,95

2018	R\$ 73.110.751,11	R\$ 3.655.537,56
2019	R\$ 61.304.542,99	R\$ 3.065.227,15
2020	R\$ 57.748.105,78	R\$ 2.887.405,29
2021	R\$ 57.853.696,40	R\$ 2.892.684,82
2022	R\$ 67.854.825,94	R\$ 3.392.741,30
2023	R\$ 75.710.734,05	R\$ 3.785.536,70
Total	R\$ 1.163.609.595,61	R\$ 58.180.479,78

Fonte: Relatórios de Gestão, contratos arquivados DCA

É possível observar a trajetória de arrecadação por meio do gráfico 10:

Gráfico 8– ISS Arrecadado por Ano Contratos Unb – 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do autor

Deve-se levar em conta também, que muitos contratos foram saindo da rubrica 37, a partir de 2016, tendo em vista as novas adequações de certos contratos, para modelos de contrato sob demanda, mas mesmo assim, continuavam como sendo fonte principal o ISS.

Tais contratos passaram a ser geridos primeiramente pela Prefeitura da UNB, e posteriormente foi repassada a DCA, para a coordenação de contratos sob demanda, dos quais não é necessária a fiscalização em cima de encargos trabalhistas, já que o modelo do contrato é cobrado apenas sobre o valor da ordem de serviço.

Contratos como os de manutenção predial, jardinagem, serviços elétricos, manutenção de veículos, que até então eram elaborados por contratação de postos de serviços, incluindo diversos postos, todos foram readequados para contratos sob

demanda. O quadro 11 demonstra quais contratos eram por dedicação exclusiva e passaram a ser por demanda:

Quadro 11 – Contratos por Demanda sem dedicação exclusiva – Arrecadação ISS

Objeto	Tipo	Contratos	Vigência	Valor médio anual	Valor médio global	ISS alíquota
Jardinagem	Serviços	624/2018, 1217/2023	2018-2023	R\$ 1.671.214,29	R\$ 10.027.285,74	5%
Manutenção de Veículos	Serviços	1015/2016, 622/2019	2016-2021	R\$ 2.784.398,98	R\$ 16.706.393,88	5%
Manutenção Predial	Serviços	617/2019, 313/2022	2019-2023	R\$ 23.491.204,22	R\$ 117.456.021,10	2%

Fonte: Elaboração do autor, dados da PRC/UNB.

Referente a estes contratos, os seus contratos anteriores eram todos contratos com dedicação exclusiva de mão-de-obra e se enquadravam na alíquota de 5%. Porém, com suas alterações, contratos de manutenção sob demanda, passaram a ter uma alíquota diferente, devido a mudança de item de serviço conforme a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, de 17.05 para 7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS). Neste caso, a alíquota referente é de 2%, conforme Art.38 do Decreto nº 25.508/2005.

Assim com as novas alíquotas para alguns destes contratos, as arrecadações de ISS dos contratos sob demanda estão detalhadas na Tabela 10.

Tabela 10 – Arrecadação ISS Contratos Sob Demanda

Ano	Valor Anual Médio (Sob Demanda)	ISS recolhido
2016	R\$ 4.437.029,15	R\$ 221.851,46

2017	R\$ 4.428.558,75	R\$ 221.427,94
2018	R\$ 4.361.796,48	R\$ 218.089,82
2019	R\$ 22.504.559,03	R\$ 532.933,60
2020	R\$ 22.759.706,98	R\$ 545.691,00
2021	R\$ 24.481.734,46	R\$ 580.131,55
2022	R\$ 30.053.525,26	R\$ 616.221,79
2023	R\$ 32.793.000,74	R\$ 749.457,25

Elaboração do autor: Dados da PRC/UNB

Somando a arrecadação destes contratos com os contratos com dedicação exclusiva temos representado na tabela 11:

Tabela 11 – Arrecadação Contratos Com dedicação Exclusiva e Sob Demanda – 2007 a 2023

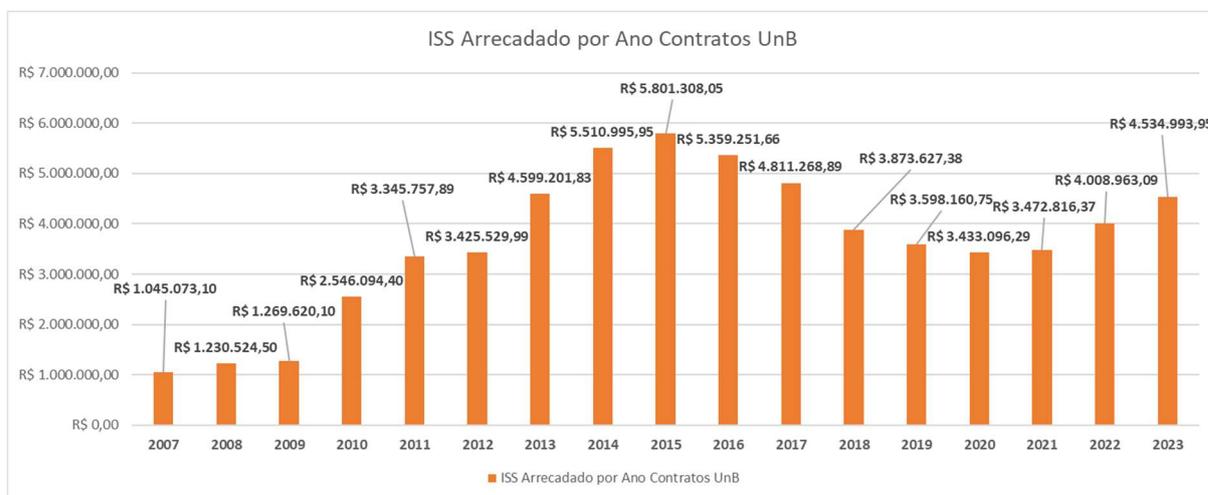
Ano	Valor Pago	ISS Arrecadado por Ano Contratos UnB
2007	R\$ 20.901.462,00	R\$ 1.045.073,10
2008	R\$ 24.610.490,00	R\$ 1.230.524,50
2009	R\$ 25.392.402,00	R\$ 1.269.620,10
2010	R\$ 50.921.888,03	R\$ 2.546.094,40
2011	R\$ 66.915.157,86	R\$ 3.345.757,89
2012	R\$ 68.510.599,80	R\$ 3.425.529,99
2013	R\$ 91.984.036,66	R\$ 4.599.201,83
2014	R\$ 110.219.919,00	R\$ 5.510.995,95
2015	R\$ 116.026.161,00	R\$ 5.801.308,05
2016	R\$ 107.185.033,15	R\$ 5.359.251,66

2017	R\$ 96.225.377,74	R\$ 4.811.268,89
2018	R\$ 77.472.547,59	R\$ 3.873.627,38
2019	R\$ 83.809.102,02	R\$ 3.598.160,75
2020	R\$ 80.507.812,76	R\$ 3.433.096,29
2021	R\$ 82.335.430,86	R\$ 3.472.816,37
2022	R\$ 97.908.351,20	R\$ 4.008.963,09
2023	R\$ 108.503.734,79	R\$ 4.534.993,95
Total	R\$ 1.309.429.506,46	R\$ 61.866.284,19

Fonte : Elaboração do autor com Dados da PRC/UNB

Verifica-se pela tabela 11 um total de R\$61.866.284,19 milhões arrecadados em ISS pelos contratos de terceirização da UnB, para o governo do GDF ao longo do período de 2007 a 2023. No Gráfico 11 é possível visualizar:

Gráfico 9 – ISS Total Arrecadado por Ano Contratos Terceirizados da Unb – 2007 a 2023



Fonte : Elaboração do autor

Já referente ao ISS arrecadado pelo GDF, foi possível consulta pelo site da SEFAZ- DF, conforme Tabela 12

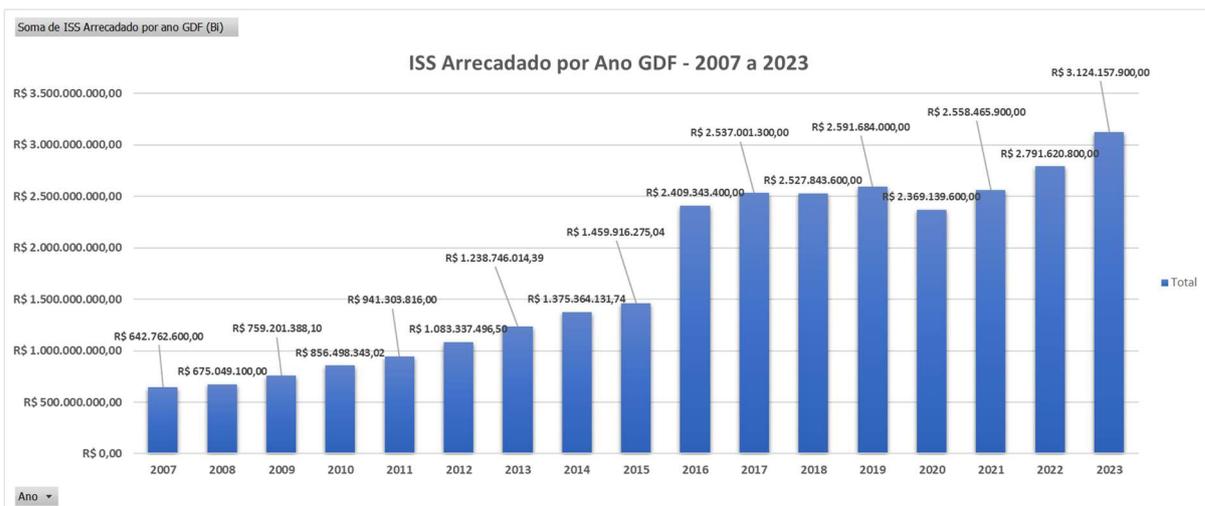
Tabela 12 – ISS Arrecadado por ano GDF

Ano	ISS Arrecadado por ano GDF
2007	R\$ 642.762.600,00
2008	R\$ 675.049.100,00
2009	R\$ 759.201.388,10
2010	R\$ 856.498.343,02
2011	R\$ 941.303.816,00
2012	R\$ 1.083.337.496,50
2013	R\$ 1.238.746.014,39
2014	R\$ 1.375.364.131,74
2015	R\$ 1.459.916.275,04
2016	R\$ 2.409.343.400,00
2017	R\$ 2.537.001.300,00
2018	R\$ 2.527.843.600,00
2019	R\$ 2.591.684.000,00
2020	R\$ 2.369.139.600,00
2021	R\$ 2.558.465.900,00
2022	R\$ 2.791.620.800,00
2023	R\$ 3.124.157.900,00
Total	R\$ 29.941.435.664,79

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ-DF)

A representação gráfica está disposta no gráfico 12:

Gráfico 10 – ISS Arrecadado por Ano GDF – 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal (SEFAZ-DF)

Fazendo um comparativo entre o que foi arrecadado pelos contratos administrativos da UnB com o que foi arrecadado pelo GDF em ISS durante este período conforme tabela 13.

Tabela 13 – ISS Arrecadado pelo GDF em comparação ao arrecadado pela UNB – 2007 a 2023

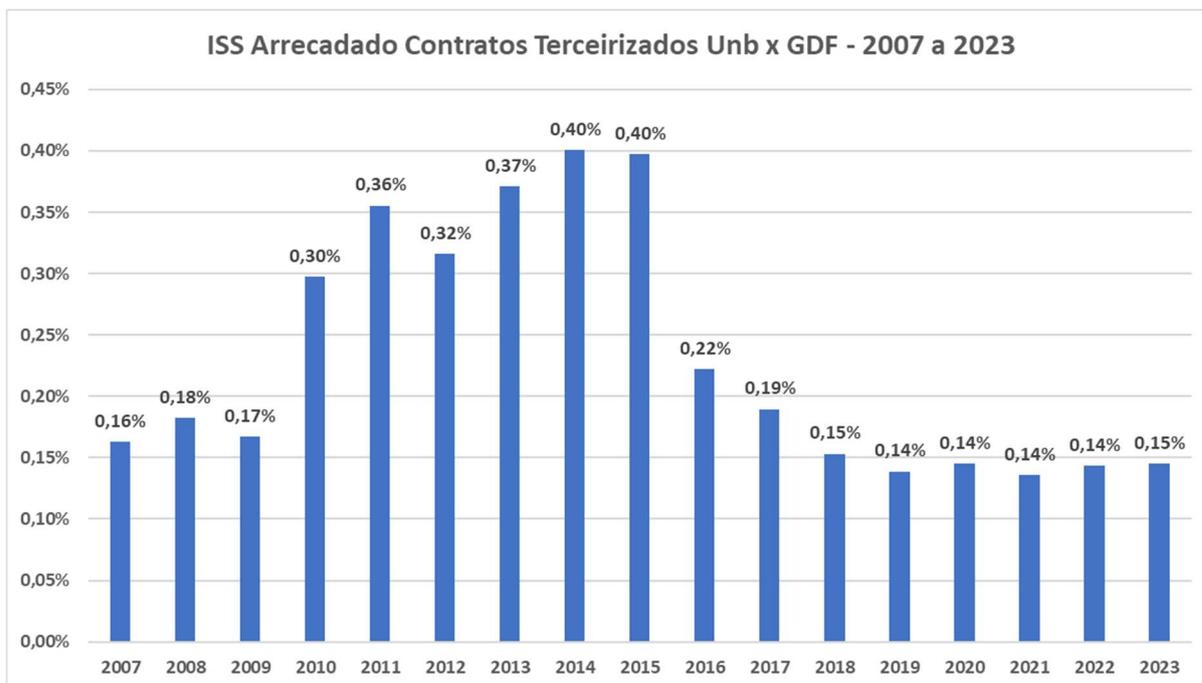
Ano	ISS Arrecadado por ano Contratos UnB	ISS Arrecadado por ano GDF (Bi)	Percentual
2007	R\$ 1.045.073,10	R\$ 642.762.600,00	0,16%
2008	R\$ 1.230.524,50	R\$ 675.049.100,00	0,18%
2009	R\$ 1.269.620,10	R\$ 759.201.388,10	0,17%
2010	R\$ 2.546.094,40	R\$ 856.498.343,02	0,30%
2011	R\$ 3.345.757,89	R\$ 941.303.816,00	0,36%
2012	R\$ 3.425.529,99	R\$ 1.083.337.496,50	0,32%

2013	R\$ 4.599.201,83	R\$ 1.238.746.014,39	0,37%
2014	R\$ 5.510.995,95	R\$ 1.375.364.131,74	0,40%
2015	R\$ 5.801.308,05	R\$ 1.459.916.275,04	0,40%
2016	R\$ 5.359.251,66	R\$ 2.409.343.400,00	0,22%
2017	R\$ 4.811.268,89	R\$ 2.537.001.300,00	0,19%
2018	R\$ 3.873.627,38	R\$ 2.527.843.600,00	0,15%
2019	R\$ 3.598.160,75	R\$ 2.591.684.000,00	0,14%
2020	R\$ 3.433.096,29	R\$ 2.369.139.600,00	0,14%
2021	R\$ 3.472.816,37	R\$ 2.558.465.900,00	0,14%
2022	R\$ 4.008.963,09	R\$ 2.791.620.800,00	0,14%
2023	R\$ 4.534.993,95	R\$ 3.124.157.900,00	0,15%

Fonte: Elaboração do autor.

Verifica-se pelo quadro, que de 2007 a 2023 foi arrecadado um total estimado de R\$ 61.866.284,18 de reais em ISS, para o governo do Distrito Federal, a partir dos contratos terceirizados da UnB. No gráfico 13 é possível ver a evolução da proporção anual de arrecadação pelos contratos da UnB.

Gráfico 11 – ISS Arrecadado Contratos Terceirizados Unb x GDF – 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do Autor.

A partir dos dados fornecidos, podemos tirar algumas conclusões importantes sobre a arrecadação do ISS dos contratos terceirizados da UnB em comparação à arrecadação total do ISS pelo GDF ao longo dos anos.

De 2007 a 2015, houve um crescimento significativo na arrecadação de ISS dos contratos da UnB, passando de R\$1,04 milhão em 2007 para R\$5,80 milhões em 2015. Essa tendência de aumento acompanha o crescimento geral da arrecadação do GDF no mesmo período, refletindo a expansão dos serviços terceirizados e o aumento dos valores contratados na Universidade.

A partir de 2016, observa-se uma queda acentuada na arrecadação de ISS pela UnB, que passa de R\$ 5,35 milhões em 2016 para R\$ 3,4 milhões em 2021. Essa redução relaciona-se a cortes orçamentários, redução de contratos terceirizados ao longo dos anos. A queda no ISS arrecadado pela UnB coincide com uma desaceleração no crescimento da arrecadação do GDF no mesmo período, possivelmente associada a pandemia de COVID-19 entre 2020 e 2022.

A porcentagem da arrecadação de ISS da UnB em relação ao total arrecadado pelo GDF teve seu pico em 2014 e 2015, com uma participação de 0,40%, mas essa participação começa a cair nos anos subsequentes, chegando a 0,15% em 2023. Isso mostra que, enquanto a arrecadação total de ISS do GDF continuou crescendo, a arrecadação da UnB não acompanhou o ritmo de crescimento da economia local.

A partir de 2016, tanto a arrecadação da UnB quanto a arrecadação geral do GDF mostram sinais de instabilidade e redução, possivelmente refletindo a recessão econômica enfrentada pelo Brasil nesse período, que afetou também os contratos terceirizados na UnB.

A participação da UnB na arrecadação de ISS do GDF começa a declinar a partir de 2016, o que indica que a universidade passou a ter um peso menor na arrecadação de tributos municipais em comparação com os anos anteriores. Isso pode estar relacionado à contenção de gastos públicos e à diminuição dos contratos de terceirização. Conforme relatório de gestão da UnB em 2017:

No ano de 2017, a Universidade de Brasília sofreu um substancial redução de seu orçamento de custeio, quando comparado ao de 2016. Isso acarretou uma estimativa de déficit de cerca de R\$105,6 milhões. A UnB conseguiu quitar suas contas no final do ano, por meio de: i) utilização de recursos inscritos em restos a pagar; ii) solicitação de alteração orçamentária de algumas ações, o que foi deferido pelo MEC; iii) alteração orçamentária para custeio de recursos inicialmente previstos para investimento; e iv) redução de valores de contratos de mão de obra terceirizada e de serviços em R\$ 9,78 milhões anuais (Relatório de Gestão da UnB, 2017).

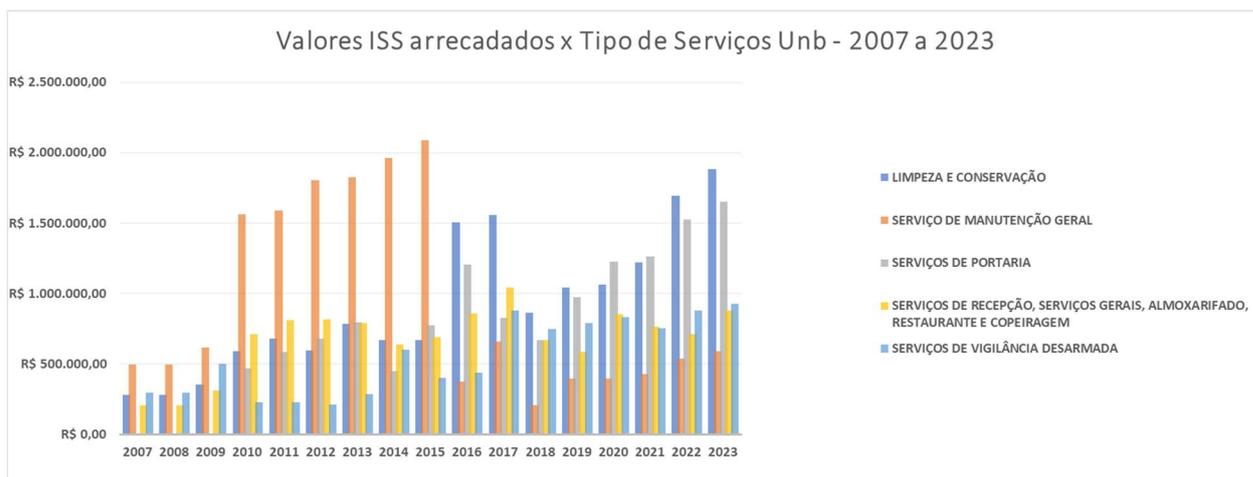
A partir de 2020, a arrecadação da UnB estabiliza-se em torno de R\$ 3,3 milhões, com a participação no total de ISS do GDF estabilizada entre 0,14% e 0,13%. Embora esses valores ainda representem um montante significativo, mostram que os contratos terceirizados da UnB deixaram de crescer como fonte relevante de arrecadação para o governo local.

Quanto a participação por tipo de contratos na arrecadação de ISS, foi necessário primeiramente, encontrar as despesas registradas por contratos em cada ano. As fontes utilizadas para encontrar estes valores foram principalmente os relatórios de gestão da UnB de 2007 à 2023. Também foram consultados os valores presentes no Portal da Transparência, porém só constava os valores totais de despesas referentes a Locação de Mão-de-Obra até o ano de 2013. Além disso, foi utilizado o acervo interno da Diretoria de Contratos, do qual constava contratos até do ano de 2009.

Assim foi criada uma base de dados com os contratos administrativos com dedicação exclusiva que estavam vigentes em cada ano, desde 2007. Deve-se levar em conta que os valores dos contratos sofrem diversas variações ao longo de seu período de vigência, como prorrogações, acréscimos ou supressão de postos,

repactuação e reequilíbrio econômico. Desta forma, foi utilizado o valor médio global dos contratos, calculado utilizando todos os instrumentos que alteraram o seu valor. Assim, os valores estimados por contratos diferem dos valores efetivamente pagos por ano.

Gráfico 12 – Valores ISS Arrecadado x Tipo de Serviços Unb – 2007 a 2023



Fonte: Elaboração do Autor com Relatórios de Gestão e Acervo DCA

A análise dos valores de ISS arrecadados pela UnB entre 2007 e 2023 evidencia que os contratos de Manutenção Geral foram, até 2015, os que mais contribuíram para a arrecadação, com valores superiores a R\$ 2 milhões anuais. Contudo, a partir de 2016, a redução da alíquota de 5% para 2% impactou significativamente a arrecadação desses serviços, provocando uma queda acentuada, apesar da continuidade dos contratos. Em contrapartida, os serviços de Limpeza e Conservação assumiram a liderança em arrecadação, apresentando crescimento constante e ultrapassando R\$ 1,5 milhão em 2023. Serviços de Portaria e Vigilância Desarmada também mantiveram estabilidade, contribuindo de forma consistente ao longo do período.

O impacto da mudança na alíquota exigiu uma reorganização orçamentária para compensar a perda na arrecadação de Manutenção Geral. Os serviços de Limpeza e Portaria, que continuaram com alíquota de 5%, se tornaram estratégicos para manter os níveis de arrecadação próximos aos anos anteriores. Essa mudança reforça a importância dos contratos terceirizados como atividades essenciais para a

infraestrutura e operação da universidade, enquanto evidencia a necessidade de otimização dos recursos disponíveis diante das variações tributárias.

4.2 Considerações a Respeito da Análise

Embora a participação dos contratos terceirizados da UnB no total arrecadado pelo ISS do GDF seja relativamente pequena, conforme foi possível ver no gráfico 13, é importante destacar que esses contratos representam uma fonte estável de arrecadação para o GDF. Os dados analisados evidenciam que, no período de 2007 a 2023, a Universidade de Brasília (UnB) contribuiu de maneira relevante para a arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) no Distrito Federal (GDF), totalizando R\$ 61.866.284,18 em impostos. Em especial, a terceirização de serviços como limpeza, segurança e portaria, que são serviços contínuos, gera uma contribuição fiscal previsível, o que pode ajudar o GDF no planejamento orçamentário. Essa regularidade nas receitas é benéfica para a gestão pública, uma vez que permite ao GDF contar com uma base de arrecadação estável e constante ao longo dos anos além de prover empregos para a população do DF.

As oscilações na arrecadação do ISS e a crise financeira enfrentada pela Universidade de Brasília (UnB) entre 2016 e 2018 refletem uma combinação de fatores estruturais e conjunturais. Em 2017, o déficit orçamentário da instituição ultrapassou R\$ 100 milhões (CORREIO BRAZILIENSE, 2017), agravando-se em 2018, quando o déficit previsto alcançou R\$ 92,3 milhões. Este cenário levou à implementação de medidas de contenção, como a redução de 15% nos contratos terceirizados e a dispensa de 1.100 estagiários (G1, 2018). Essas ações resultaram na demissão de aproximadamente 242 funcionários da limpeza, correspondendo a 55% do efetivo dessa categoria, além de afetar trabalhadores de áreas como vigilância, portaria e manutenção, gerando greves e manifestações (METRÓPOLES, 2018; NOTÍCIAS UNB, 2018).

A crise financeira foi desencadeada, em grande parte, pelos cortes orçamentários promovidos pelo governo federal em 2016, que afetaram diretamente as universidades federais, integrando uma política de ajuste fiscal (CORREIO BRAZILIENSE, 2017). A Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, intensificou essas restrições ao limitar o crescimento das despesas públicas, impactando áreas essenciais como a educação (G1, 2018). Esse cenário foi agravado

pelo aumento dos custos operacionais da universidade, especialmente após a expansão proporcionada pelo Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que elevou os gastos com infraestrutura, manutenção e serviços básicos sem uma correspondente ampliação dos repasses financeiros.

Outro fator crítico foi a mudança no perfil de financiamento das universidades públicas. Enquanto os recursos de custeio diminuíram, as despesas obrigatórias, como os pagamentos de servidores, continuaram a crescer, restringindo a capacidade de investimento em áreas estratégicas (NOTÍCIAS UNB, 2018). A recessão econômica nacional também reduziu as receitas públicas, limitando ainda mais os repasses às universidades federais e aprofundando a crise.

As consequências foram significativas, incluindo a precarização de serviços essenciais, como limpeza e segurança, e o aumento das tensões entre a administração da universidade, os sindicatos e os trabalhadores terceirizados. Esses eventos evidenciaram não apenas a vulnerabilidade financeira da UnB frente aos cortes orçamentários, mas também a necessidade de aprimoramentos urgentes na gestão de recursos e contratos, buscando maior eficiência e sustentabilidade financeira no longo prazo (G1, 2018; METRÓPOLES, 2017).

Isso sugere que, em cenários de contenção de despesas, o impacto direto se reflete na arrecadação tributária. A redução de contratos ou a renegociação de valores com empresas terceirizadas afeta diretamente o montante de ISS arrecadado, o que pode ter implicações econômicas não só para o GDF, mas também para as empresas que prestam serviços à universidade.

Embora o impacto individual de cada contrato terceirizado no ISS possa parecer pequeno, os efeitos acumulados desses contratos ao longo do tempo e com o volume de contratações contribuem significativamente para a arrecadação total. Esse fluxo de receita pode não ser suficiente para alterar drasticamente o orçamento do governo, mas auxilia na composição de recursos disponíveis para o DF, especialmente em setores que dependem de impostos municipais e distritais para financiar serviços essenciais.

Neste estudo o foco principal foi dado os serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão-de-obra, tendo em vista estes terem uma rubrica própria de despesa. Estes serviços por regra, independente do tipo, estão enquadrados em um

item específico na lei que regula o ISS, e nestes casos a rubrica é a de 5% do total do serviço. Foi verificado que serviços contratados na forma sob demanda, podem ser tributados de maneira diferente, por saírem do enquadramento da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, referente ao ISS, como "Fornecimento de mão-de-obra, mesmo em caráter temporário, inclusive de empregados ou trabalhadores, avulsos ou temporários, contratados pelo prestador de serviço". Serviços de manutenção, por exemplo, estão enquadrados como uma alíquota de 2%.

A variação na alíquota aplicada (5% para serviços com dedicação exclusiva versus 2% para manutenção sob demanda) demonstra a importância de classificar corretamente os serviços para o enquadramento legal adequado. Essa diferença tem implicações fiscais significativas tanto para as empresas contratadas quanto para a instituição que realiza a contratação. Como exemplo podemos pegar as contratações de serviços de manutenção que anteriormente quando contratadas como dedicação exclusiva, eram enquadradas como Fornecimento de mão-de-obra, sendo tributadas em 5%, e após passarem para modelos sob demanda, passaram a ser tributadas em 2%.

Podemos concluir que os serviços com dedicação exclusiva de mão-de-obra possuem um impacto relevante tanto na operação da universidade quanto na arrecadação de tributos. A tributação de 5% sobre o valor total dos contratos reforça a relevância desses serviços para a arrecadação municipal ou distrital, contribuindo de forma significativa para a receita pública.

A correta classificação dos serviços contratados é essencial para garantir conformidade legal e eficiência na gestão tributária. A diferença entre serviços tributados a 5% e aqueles com alíquotas menores, como 2% para serviços de manutenção, evidencia a importância de um bom planejamento contratual para otimizar custos e alavancar recursos. Assim, a gestão dos contratos terceirizados na universidade deve considerar não apenas a qualidade e continuidade dos serviços, mas também as implicações fiscais e orçamentárias. A escolha entre diferentes tipos de serviços e suas respectivas alíquotas pode ter impacto direto no orçamento institucional e na capacidade da universidade de gerir seus recursos de forma eficaz.

Embora a empresa contratada seja responsável pelo recolhimento do ISS, esse tributo impacta indiretamente a instituição contratante, pois o custo do imposto é embutido no valor total cobrado pelos serviços. Dessa forma, a universidade acaba

arcando com esse valor por meio do contrato, o que aumenta o custo dos serviços terceirizados e pode limitar sua capacidade de contratação de serviços adicionais.

Além disso, o ISS influencia o planejamento orçamentário e a escolha de prestadores de serviço. Com alíquotas mais altas, os contratos tornam-se mais caros, exigindo um planejamento financeiro que inclua essa despesa no orçamento da universidade.

Para futuros estudos, sugiro que análises sobre os impactos da terceirização devem considerar uma abordagem comparativa mais detalhada entre os diferentes tipos de contratos e suas alíquotas para avaliar como isso pode influenciar a tomada de decisões estratégicas da instituição em termos financeiros e operacionais.

4.3 Propostas e Sugestões

Pela análise feita da arrecadação do ISS pelos contratos terceirizados da UnB percebe-se que os valores arrecadados pelo GDF aumentaram consistentemente ao longo dos anos, enquanto os valores arrecadados pela UnB, embora tenham crescido até 2015, apresentaram uma queda a partir de 2016 e estabilizaram-se em patamares inferiores em relação ao crescimento da arrecadação total do GDF. Isso demonstra que a participação percentual da UnB na arrecadação do ISS ficou para trás, indicando que o crescimento dos contratos terceirizados da universidade não acompanhou a expansão geral da economia local e da arrecadação tributária. A média de arrecadação foi de 0,23% comparado ao arrecadado pelo GDF, conforme tabela 13, com seus maiores picos chegando a 0,40% e seus menores a 0,14%. No último ano analisado, em 2023, registrou-se que a Unb arrecadou apenas 0,15% em relação ao total do GDF. Isso traz algumas implicações.

A arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) pela Universidade de Brasília (UnB), derivada dos contratos terceirizados, tem representado, em média, apenas 0,23% da arrecadação total do Governo do Distrito Federal (GDF). Esse percentual revela a necessidade de adotar estratégias que ampliem a relevância fiscal da UnB, reconhecendo sua importância como instituição pública que gera empregos e desempenha papel crucial na prestação de serviços essenciais. As medidas propostas devem buscar não apenas ampliar a arrecadação, mas também garantir a sustentabilidade financeira e operacional dos contratos administrativos. A seguir apresento algumas propostas:

4.3.1 Proposta de Isenção de ISS para Expansão de Serviços Estratégicos na UnB

Contratos muito grandes como vigilância, portaria e limpeza, que empregam muitos trabalhadores, muitas vezes não podem ser expandidos devido a restrições orçamentárias, gerando muitas lacunas e déficits na execução e eficácia total que se busca com estes contratos. O GDF poderia oferecer alíquotas reduzidas por um período limitado para novos contratos ou expansão de serviços terceirizados que envolvam maior geração de empregos ou impacto econômico significativo. Isso traria mais postos e mais emprego para o DF a um custo menor de contratos, pois atrairia mais empresas para os certames.

A isenção do ISS aplicada a esses contratos estratégicos também pode gerar um efeito positivo para a economia do DF. A ampliação dos serviços contratados não apenas aumenta a geração de empregos, mas também promove maior circulação de renda na região. Estudos sobre políticas fiscais mostram que a redução de tributos em setores estratégicos pode estimular o crescimento econômico local, especialmente em áreas intensivas em mão de obra, como os serviços terceirizados.

Para implementar essa proposta, seria necessária uma articulação entre a UnB e o GDF, com a criação de um marco regulatório que assegure a aplicação da isenção de forma equilibrada e transparente. Esse marco poderia incluir critérios claros para a concessão do benefício, como a obrigatoriedade de destinação de um percentual mínimo dos postos de trabalho para residentes do DF, contribuindo diretamente para a redução do desemprego local.

A criação de isenções fiscais para contratos que promovam inovação tecnológica ou apoio a pequenas empresas locais incentivaria a contratação de fornecedores mais alinhados às necessidades da universidade e da comunidade.

4.3.2. Proposta de criação de Créditos Tributários

A implementação de um programa de créditos tributários vinculados ao ISS permitiria que parte ou todo valor arrecadado fosse direcionada a projetos universitários que promovam o desenvolvimento social e econômico. A UnB poderia utilizar esses recursos para financiar iniciativas de impacto local, como construção de laboratórios de pesquisa, ampliação de programas de extensão em comunidades carentes e melhorias na infraestrutura urbana ao redor do campus. Essa abordagem

reforçaria o vínculo entre a universidade e a sociedade, promovendo maior legitimidade e eficiência no uso dos recursos.

Ao alinhar a arrecadação do ISS a ações estratégicas, a UnB pode transformar um tributo de baixa representatividade em uma ferramenta poderosa de desenvolvimento local, consolidando-se como uma instituição pública inovadora e eficiente. Ao direcionar os recursos para iniciativas de impacto social e econômico, a universidade reforça seu papel como promotora de desenvolvimento regional e nacional, alinhando-se aos princípios de responsabilidade social e transparência no uso dos recursos públicos.

Essas propostas não apenas promove um uso mais eficiente dos recursos arrecadados, mas também fortalece o vínculo entre a universidade e a sociedade, demonstrando que a arrecadação fiscal pode ser transformada em uma ferramenta de desenvolvimento e inclusão. Ao investir em iniciativas que beneficiem diretamente a comunidade, a UnB reforça sua relevância como instituição pública, gerando impactos positivos que vão além do âmbito acadêmico, alcançando toda a região do Distrito Federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, foi possível evidenciar o papel central que as universidades públicas, especialmente a Universidade de Brasília (UnB), desempenham no desenvolvimento educacional e social do Brasil. Instituições como a UnB vão além de suas atividades-fim – ensino, pesquisa e extensão – necessitando de um suporte robusto de atividades-meio para garantir sua operação. Muitas dessas atividades, como limpeza, vigilância e portaria, são atendidas por meio de serviços terceirizados, uma prática consolidada e essencial para o funcionamento contínuo e eficiente da universidade.

A terceirização tem impactos diretos e indiretos nas finanças da universidade e na economia local. Os contratos administrativos firmados pela UnB com empresas terceirizadas geram efeitos econômicos substanciais, desde a geração de empregos até a arrecadação tributária por meio do ISS. Esse imposto, incidente sobre o valor dos contratos, representa uma contribuição fiscal significativa para o Distrito Federal, auxiliando nas receitas públicas e demonstrando o papel das universidades como atores econômicos regionais. Nesse contexto, a necessidade de fiscalização e gestão

eficiente desses contratos é fundamental, uma vez que a responsabilidade subsidiária da universidade em relação às obrigações trabalhistas das empresas contratadas exige um acompanhamento rigoroso.

A terceirização é uma estratégia que permite a empresas e instituições públicas focarem em suas atividades essenciais e aumentarem sua eficiência operacional, ao delegar atividades auxiliares a terceiros. A terceirização no setor público revela-se uma estratégia importante para aprimorar a eficiência administrativa, permitindo ao Estado concentrar-se em suas atividades essenciais enquanto delega tarefas operacionais a empresas especializadas. Como Bresser-Pereira (1997) discute, essa prática libera recursos e aumenta a flexibilidade na gestão, promovendo uma administração mais enxuta e voltada às suas funções finalísticas. No entanto, esse modelo de gestão também exige uma análise cuidadosa de seus impactos sociais e econômicos, uma vez que a terceirização pode trazer desafios em relação às condições de trabalho dos terceirizados e à necessidade de maior fiscalização.

No contexto orçamentário e da gestão de recursos, a terceirização pode contribuir para a otimização dos gastos públicos, desde que acompanhada de uma rigorosa fiscalização e uma relação custo-benefício equilibrada. Conforme apontado por Di Pietro (2009) e Santos (2013), garantir a economicidade significa não apenas reduzir custos, mas assegurar que os serviços sejam prestados com qualidade e dentro dos padrões exigidos pelo setor público. Portanto, o uso da terceirização representa uma oportunidade valiosa para a administração pública, desde que existam mecanismos adequados para fiscalizar e gerenciar os contratos, de forma a evitar ineficiências e proteger os direitos dos trabalhadores, equilibrando eficiência com responsabilidade social.

Na Universidade de Brasília verificou-se que a terceirização começou a se expandir a partir do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) iniciado em 2007, que incentivou a expansão de vagas e cursos sem aumentar proporcionalmente o número de servidores técnicos e auxiliares, levando as instituições a recorrerem à terceirização. Nesse cenário, a terceirização surgiu como uma solução prática para suprir as demandas criadas pela insuficiência no crescimento proporcional do quadro de servidores técnico-administrativos.

No aspecto orçamentário, verificou-se que a Universidade de Brasília, é uma das que mais dispense em terceirização comparada com as demais dispõe em média

cerca de 23% do valor do orçamento para despesas que não estejam atreladas a despesas com pessoal, para terceirização, ao longo dos últimos anos, mostrando a importância desta rubrica no orçamento da instituição.

O comparativo entre terceirizados e servidores destacou um ganho em eficiência, mas uma dualidade na força de trabalho da UnB. Enquanto os servidores possuem maiores garantias trabalhistas e salários escalonados por progressões de carreira, os terceirizados apresentam remunerações mais estáveis ao longo do tempo e, em geral, custos totais menores. Essa dinâmica reforça o papel dos terceirizados na sustentabilidade financeira e operacional da instituição.

A análise da arrecadação de ISS mostrou como a terceirização não apenas sustenta a operacionalização da universidade, mas também contribui para a arrecadação tributária do Distrito Federal, promovendo um impacto econômico regional. Mesmo que sua contribuição seja modesta em relação ao total arrecadado, sua estabilidade ao longo dos anos evidencia a relevância econômica desses contratos.

A fiscalização dos contratos terceirizados pela UnB é um ponto central para evitar passivos trabalhistas e assegurar a qualidade dos serviços prestados. A análise mostrou como a universidade não só deve gerenciar bem esses contratos, mas também proteger os direitos dos trabalhadores terceirizados para evitar riscos legais e sociais, alinhando-se ao papel de uma instituição pública exemplar. A obrigação de fiscalizar e a responsabilidade subsidiária da UnB em relação aos direitos trabalhistas dos terceirizados, conforme a Súmula 331 do TST, reforçam a necessidade de processos de gestão rigorosos e contínuos para evitar prejuízos financeiros e reputacionais.

A terceirização na Unb representa uma solução estratégica para as universidades públicas, permitindo-lhes lidar com a expansão e a complexidade de suas operações, enquanto otimizam os recursos financeiros e contribuem para a economia local via tributação. Contudo, essa prática exige uma gestão eficiente e uma fiscalização rigorosa para garantir que os serviços contratados sejam prestados de forma eficaz e que os direitos dos trabalhadores terceirizados sejam respeitados.

Como sugestão para novos estudos, comparar os ganhos econômicos de contratos com dedicação exclusiva com os contratos sob demanda. Também investigar como a expansão promovida pelo REUNI influenciou outras universidades

federais no Brasil em relação à adoção e dependência de contratos terceirizados, analisando se há padrões ou variações regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Setor de serviços é responsável por 95% da economia do DF.** Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br>. Acesso em: 14 out. 2024.

ALVES, G. **A lógica da terceirização e o capitalismo no Brasil: precarização do trabalho na era do neodesenvolvimentismo.** O Público e o Privado, Fortaleza, v. 13, n. 25, jan./jun., p. 15–31, 2020. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/2663>. Acesso em: 14 out. 2024.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho.** São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp116.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência do Governo Federal.** Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel Universidade 360.** Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-universidade-360>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Disponível em: <https://www.gov.br/compras>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970.** Dispõe sobre a reclassificação dos cargos do Serviço Civil do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 dez. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.527, de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e n.º 8.027, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 331, de 1993**. Estabelece parâmetros sobre a terceirização de serviços no âmbito trabalhista. Diário da Justiça, Brasília, DF, 9 dez. 1993. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/sumulas>. Acesso em: 22 nov. 2024.

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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.632, de 7 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos e funções públicas vagos e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9632.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 4.547, de 27 de dezembro de 2002**. Regulamenta a contratação de serviços por órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 dez. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4547.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 jan. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11091.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Análise crítica dos indicadores do TCU 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2019-pdf/110171-analise-critica-indicadores-tcu-2018/file>. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras>. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1 de abril de 2021.** Institui normas para licitações e contratos administrativos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.998, de 15 de dezembro de 1961.** Dispõe sobre o Imposto Único sobre Energia Elétrica e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 dez. 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3998.htm. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1ago.2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp116.htm. Acesso em: 23 nov. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 25.508, de 19 de janeiro de 2005.** Regulamenta a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, e institui normas para o recolhimento do ISS no âmbito do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, 20 jan. 2005. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:df:decreto:2005-01-19;25508>. Acesso em: 23 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional.** São Paulo: Edusp, 1998.

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

CHANDLER, A. D. Jr. **A Mão Visível: A Revolução Gerencial na Administração Americana.** São Paulo: Edusp, 1977.

CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalhos Temporários e Serviços Terceirizáveis do DF e Sindicato dos Empregados de Asseio, Conservação e Serviços Terceirizáveis do DF-SINDISERVICOS/DF. Convenção coletiva de trabalho 2024-2024. Brasília, 10 jan. 2024. Vigência: 01 jan. 2024 a 31 dez. 2024.

CORDEIRO, Helen Carolina. **Programa REUNI e seus impactos nas IES brasileiras. 2020.** Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

CORREIO BRAZILIENSE. **Déficit orçamentário da UnB ultrapassa R\$ 100 milhões em 2017.** Brasília, 2017. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/ensino_ensinosuperior/2017/08/07/ensino_ensinosuperior_interna,615590/crise-orcamentaria-deficit-da-unb-passa-de-r-100-milhoes.shtml .

DANTAS, Vilmar Secundina; LIMA, Alberto Sampaio; UMETSU, Ricardo Keichi; ANDRIOLA, Wagner Bandeira; FENNER, Germano. Terceirizar ou Internalizar: um estudo avaliativo em uma IES pública. In: XXVII CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2020, Porto Alegre. Anais [...]. Porto Alegre: Associação Brasileira de Custos, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIEESE. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil.** São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2007.

DRUCK, G.; SENA, J.; PINTO, M. M.; ARAÚJO, S. **A terceirização no serviço público: particularidades e implicações.** In: CAMPOS, A. G. (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate.** Brasília: Ipea, 2018.

DRUCK, Graça. **Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios?** Caderno CRH, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 37-57, 2011.

DRUCKER, P. **The Practice of Management.** New York: Harper & Row, 1989.

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

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **A Terceirização no Serviço Público.** Disponível em: <http://www.angelfire.com/ut/jurisnet/art10.html>. Acesso em: 14 out. 2024.

FREITAS, Fernando Tarlei de. **Avaliar o impacto da fiscalização de serviços terceirizados na gestão dos gastos públicos na UnB.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, 2017.

G1. **UnB prevê déficit de R\$ 92,3 milhões e demite terceirizados para reduzir custos.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com>.

GARCEZ, Rodrigo Siqueira. **Análise Econômica do Direito (AED) de Repactuação: O Impacto das negociações coletivas nos contratos de terceirização de mão-de-obra na UnB.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, 2019.

LOBATO, Márcia Regina. **O controle jurídico e civilizatório da terceirização no Brasil à luz da Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017.** Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 83, n. 3, p. 249-264, jul./set. 2017.

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

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

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

MATTOS, Patricia Coelho de Souza; DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização e suas consequências no Brasil.** In: DRUCK, Maria da Graça; AMORIM, Wilson Roberto de (orgs.). Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180215_terc_do_trab_no_brasil_novas_e_dist_persp_para_o_debate_cap_06.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

METRÓPOLES. **Crise na UnB leva à demissão de terceirizados e cortes em serviços.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.metropoles.com>.

NOTÍCIAS UNB. **A universidade enfrenta desafios financeiros e ajustes em contratos.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://noticias.unb.br>.

PERNAMBUCO. Secretaria da Controladoria-Geral do Estado. **Manual de classificação da despesa pública.** Recife: Secretaria da Controladoria-Geral do Estado, 2021. Disponível em: <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Manual-de-Classificacao-da-Despesa-Publica.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

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

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **A Segunda Ruptura Industrial: Possibilidades de Prosperidade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva: Criando e Sustentando um Desempenho Superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1985.

POCHMAN, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo, 2001.

POCHMANN, Márcio. **A superterceirização do trabalho**. São Paulo: LTr, 2008.

Prahalad, C. K.; Hamel, G. **The Core Competence of the Corporation**. Harvard Business Review, v. 68, n. 3, p. 79–91, May–June 1990.

QUINN, J. B. **Strategic Outsourcing: Leveraging Knowledge Capabilities**. MIT Sloan Management Review, 1999.

RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2008. **RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2008**. https://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=434:relatorio-de-gestao-2008&id=1:relatorio-de-gestao

RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2010. **RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2010**. https://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=427:relatorio-de-gestao-2010&id=1:relatorio-de-gestao

RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2015. **RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2015**. https://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=433:relatorio-de-gestao-2015&id=1:relatorio-de-gestao

RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2017. **RELATÓRIO DE GESTÃO DA FUB 2017**. https://www.dpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=811:relatorio-de-gestao-2017&id=1:relatorio-de-gestao

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

SEBRAE. **ISS: O que é, para que serve e como funciona**. Disponível em: <https://sebraeatende.com.br>. Acesso em: 14 out. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 5. ed. Brasília: TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/04/09/B2/2DEB19104CE08619E18818A8/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao.pdf>. Acesso em: 27 maio 2024.

TEIXEIRA, M. E. **O impacto do REUNI sobre a gestão administrativa e financeira da Universidade de Brasília**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2013.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Coordenação de Contratos de Serviços por Postos de Trabalho com Dedicção Exclusiva**. Disponível em: <https://daf.UnB.br/cde>. Acesso em: 14 out. 2024.