



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

BRAZ LINCOLN MARTINELLO

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO DOS
SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
UM DILEMA: CONTINUAR CONTRATANDO OU ABRIR CONCURSO
PÚBLICO?**

**Brasília
2007**

BRAZ LINCOLN MARTINELLO

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO DOS
SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**UM DILEMA: CONTINUAR CONTRATANDO OU ABRIR CONCURSO
PÚBLICO?**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Direito Administrativo e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Procurador Fernando Antonio Dusi Rocha

**Brasília
2007**

BRAZ LINCOLN MARTINELLO

***O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO
DOS SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
UM DILEMA: CONTINUAR CONTRATANDO OU
ABRIR CONCURSO PÚBLICO?***

Trabalho apresentado ao **Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo e Gestão Pública do Instituto CEUB de pesquisa e Desenvolvimento – ICPD do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB** como parte dos requisitos para a obtenção do título de especialista em **Direito Administrativo e Gestão Pública**.

Brasília, 23 de maio de 2007.

Banca Examinadora

Orientador Professor Procurador Fernando Antonio Dusi Rocha

Prof.: Dr. Gilson Ciarallo

Prof.: Msc. José Augusto Pinto da Cunha Lyra

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus pela graça, meu orientador Professor Fernando Dusi, pela dose de apoio, paciência e compreensão demonstrados no desenvolvimento do presente trabalho, a minha família pela perseverança e torcida, aos amigos do Supremo Tribunal Federal - STF, em especial a Solange de Paula Valle e do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo e Gestão Pública e a Rubinete da Silva Braz – amiga e revisora imprescindível. A todos que, direta ou indiretamente, colaboraram com esta singela contribuição e àquelas pessoas que me deram todo o apoio necessário.

“Todo indivíduo ao buscar seu próprio interesse, freqüentemente ele promove o da sociedade de maneira mais eficiente do que quando realmente tem a intenção de promovê-lo”.

Adam Smith, A Riqueza das Nações.

“Nenhum homem é suficientemente bom para governar outro homem sem que outros consintam”.

Abraham Lincoln, em seu discurso em Peória (EUA), em outubro de 1854.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivos a denúncia de como a Administração Pública tem-se comportado diante da transferência de suas atividades, por parte das organizações, para terceiros, ou seja, a terceirização, mas também propor a implementação de fatores de melhorias nos processos de controle dos serviços terceirizados, no que tange aos contratos administrativos, incluindo as fases de planejamento, elaboração e fiscalização dos contratos, de modo a favorecer a qualidade, a eficácia e a eficiência dos serviços, para buscar a otimização das despesas públicas, agilidade e transparência. Identificação das atividades terceirizadas que estão em confronto com as normas legais de modo a se repensar a terceirização, com enfoque às atividades que devem ser desempenhadas por servidores públicos. Dar nova visão sobre os serviços prestados à sociedade, de modo a garantir a boa relação: imposto x serviços. O fim é a consolidação e prestação de informações para a alta administração dispor de subsídios para tomada de decisão.

Palavras-chave:

Administração Pública; Gastos Públicos; Contratos Administrativos; Terceirização; Eficiência.

ABSTRACT

In this paper, we denounce how the public administration has been acting before the transferring of its activities, considering the organizations, for the third parties, we also propose the implementation of improvement factors in the process of controlling the outsourcing services, considering the administrative contracts, including planning, elaboration, and inspection phases of the contracts, looking for supporting the quality, the efficacy, and the efficiency of the services, searching for the optimization, agility, and transparency of the public expenses. Identification of outsourcing activities that are facing legal rules, in order to rethinking the feasibility of them, with emphasis on public activities. The proposal is also to give a new view how public services should be handled, in order to guarantee a good relationship between taxation x services. The conclusion is the consolidation and the given of information which could give the correspondent authorities enough subsidy decision making.

Key- words:

Public Administration, Public Expenses, Administrative Contracts, outsourcing; efficiency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Transição do Estado – Quanto aos controles administrativos.....	24
Figura 2	Fluxo de contratação de serviços.....	39
Figura 3	Índice de Satisfação com os Serviços Públicos – FGV.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gastos Públicos em relação ao PIB - 1985.....	19
Tabela 2 - Dívida Líquida Setor Público 1995-2006.....	27
Tabela 3 - Relação Consumo/PIB.....	28
Tabela 4 - Distribuição dos gastos públicos.....	29

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Cenário da Terceirização na Administração Pública brasileira.....	11
Objetivo Geral.....	13
Objetivos Específicos.....	14
Justificativa para a pesquisa.....	14
Organização do Trabalho.....	15
1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	17
1.1 Da Formação à Crise do Estado.....	17
1.1.1 A Formação do Estado Moderno – do Minimalismo Liberal ao Estado-Social....	17
1.2 A Experiência Brasileira.....	21
1.2.1 Do Estado Patrimonial ao Estado Gerencial.....	21
1.2.2 O crescimento do Estado e o colapso dos gastos públicos.....	25
1.3 A Realidade dos Gastos Públicos.....	26
1.3.1 Aumento dos Gastos Públicos como origem da bandeira do neoliberalismo.....	26
1.3.2 A realidade dos gastos públicos e com pessoal.....	29
2 A TERCEIRIZAÇÃO COMO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA.....	31
2.1 Origem e Conceito.....	31
2.2 A Terceirização no Brasil.....	34
2.3 A Terceirização com modelo de gestão pública no Brasil.....	35
2.4 Contratos Administrativos de Serviços na Administração Pública.....	37
2.5 A Gestão de Contratos da prestação de serviços terceirizados.....	41
2.6 O planejamento e a fiscalização da execução contratual.....	43
2.7 As várias facetas da Terceirização.....	45
2.8 Os gastos crescentes com a Terceirização e o Controle.....	49
3 A EFICIÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	51
3.1 O princípio Constitucional da eficiência.....	51

3.2	A busca da eficiência na terceirização dos serviços na Administração Pública.....	53
4	TERCEIRIZAÇÃO - DA SOLUÇÃO AO PROBLEMA.....	57
4.1	As atividades terceirizadas.....	57
4.2	A realidade atual da terceirização.....	58
4.3	A eterna zona de conflitos.....	61
5	METODOLOGIA.....	72
5.1	Sistemática Operacional.....	72
5.2	Hipóteses.....	74
5.3	Produção, Coleta e Tratamento dos Dados.....	75
6	PROPOSTA PARA MUDANÇA.....	78
6.1	Soluções à Problemática Apontada.....	78
6.2	Complicadores Previsíveis.....	80
6.3	Acompanhamento e Avaliação.....	81
	CONCLUSÃO.....	82
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
	ANEXOS.....	90
	Anexo A: Número de terceirizados a serem substituídos por ano (Executivo).....	90
	Anexo B: Conflitos e problemas com a terceirização e na gestão dos contratos e suas decorrências.....	91
	Anexo C: Proposições de mudanças em função das decorrências.....	94

INTRODUÇÃO

Cenário da Terceirização na Administração Pública brasileira

A Administração Pública se encontra num dilema: precisa tornar o atendimento ao público mais eficiente e reduzir os custos com os serviços prestados. Partes desses serviços foram terceirizados, ou seja, serviços não essenciais foram transferidos à iniciativa privada para que o setor público se concentre em suas atividades principais, em decorrência das profundas mudanças desencadeadas pela nova percepção gerencial da Administração Pública, mas que, na essência, era visto como solução, tornou-se um problema.

O tema terceirização na Administração Pública já foi alvo de monografia deste autor, na graduação, cujo trabalho foi selecionado e publicado numa coletânea editada pela Editora Universa. Nesta nova fase, o tema terá roupagem mais abrangente. O referencial teórico garimpado tratará principalmente da legislação brasileira, sítios da internet e autores de livros e periódicos que lidam com o Direito Administrativo, mais especificamente com licitações e **contratos administrativos**, terceirização dos serviços e gerenciamento na Administração Pública.

Nesse contexto é que o presente trabalho busca indicar, sem, no entanto, esgotar o tema e suas indicações, aos administradores públicos, mecanismos de controle e o conhecimento das atividades que são fundamentais, de modo a traduzir a melhoria dos serviços prestados, com a devida qualidade e economicidade, que objetivam o grau de satisfação da sociedade.

A **terceirização** dos serviços na **Administração Pública** atual é uma forma de **gestão administrativa** concebida a partir da **política neoliberal**, inserida na **Reforma do Estado** do Governo de Fernando Henrique Cardoso, uma alternativa ao Estado Social do início de século XX.

Apesar de sua importância, a Administração Pública tem enfrentado muitos problemas para executar os seus contratos administrativos, uma vez que as empresas terceirizadas ainda não estão no nível de **eficiência** desejável, além de eventuais falhas na fiscalização por parte dos órgãos contratantes desses serviços; **cartelização** entre as empresas e o não cumprimento da legislação, contratações irregulares por órgãos públicos, desencadeando processos de **Ajuste de Conduta (TAC)**.

Diante de tantos empecilhos, a Administração Pública atual, tanto direta como indireta, vê-se num dilema, pois, muitas vezes, a terceirização burla à legislação com contratações irregulares, mas que ao mesmo tempo mantém uma **burocracia** intransponível que não se coadunam, além de normas rígidas que deixam administradores públicos vulneráveis aos **órgãos de controle** e da justiça, pois precisam atender à demanda crescente de serviços, contratando terceirizados onde os serviços deveriam ser executados por servidores públicos.

O que há algum tempo atrás era raro, as notícias de burla à legislação no setor de terceirização, na atualidade não é muito difícil verificar nos noticiários que este ou aquele órgão realizou contratação irregular ou que houve problemas com contratos de prestação de serviços terceirizados que os transformam em simples **intermediação de mão-de-obra**, além de licitações viciadas, sendo que esta prática, sabe-se não é muito nova, mas que agora desencadeia prisões dos responsáveis pela Polícia Federal.

Mais que isso, não é o suficiente, pois, a maioria das práticas lesivas, não chega à Justiça ou aos órgãos de controle e, por isso, as terceirizações fraudulentas continuam a

ocorrer com tanta freqüência em nosso meio. Entretanto, quando bem administrada, a **terceirização** pode trazer grandes vantagens, dependendo da forma como são gerenciados os contratos entre as partes.

A premissa a ser abordada é o da **gestão administrativa** com foco na **eficácia** dos **contratos administrativos de terceirização da atividade-meio da Administração Pública**. Como melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas, particularmente no que se refere às **parcerias** com a iniciativa privada das atividades terceirizadas, com revisão (**ciclo PDCA**) das suas premissas. Este fato reforçou a prioridade do governo na sua preocupação não de terceirizar simplesmente, mas de garantir a qualidade necessária e a economicidade aos serviços prestados, o que foi evidenciado pelo **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** em 1995.

No atual governo de Luís Inácio Lula da Silva, esta premissa é reforçada, pois estabeleceu um Programa de Redução de Custos, o que remonta ao Decreto-Lei 200/67, haja vista que o referido Plano Diretor também tem como premissa básica a busca da eficiência juntamente com o aumento da produtividade. Deste modo, está aí o arcabouço temático que parece um tanto virulento, mas extremamente atual, e que está sendo encarado frente a frente pelo Estado, para assim termos a democracia que tanto almejamos.

Objetivo Geral:

O objetivo geral deste trabalho é propor a implementação de fatores de melhorias nos processos de controle dos serviços terceirizados, no que tange aos contratos administrativos, incluindo as fases de planejamento, elaboração e fiscalização dos contratos, de modo a favorecer a qualidade, a eficácia e a eficiência dos serviços, para buscar a otimização das despesas públicas, agilidade e transparência. Identificação das atividades

terceirizadas que estão em confronto com as normas legais, de modo a se repensar a terceirização. Dar uma nova visão sobre os serviços prestados à sociedade, de modo a garantir a boa relação: imposto x serviços. Por fim, busca-se a consolidação e disponibilização de informações que podem ser utilizadas por administradores públicos.

Objetivos específicos:

Os objetivos específicos visados no presente trabalho são sugerir um estudo apurado sobre os caminhos da terceirização dos serviços na Administração Pública, de modo a penetrar no “véu que se esconde” e verificar seus verdadeiros benefícios para a sociedade; analisar e propor mecanismos de avaliação da economicidade dos contratos, eficácia dos serviços de modo a valorizar os servidores públicos; analisar e propor prováveis soluções aos Órgãos de Controle (TCU, Ministério Público) sobre a realidade da terceirização na Administração Pública; enfim, identificar e indicar elementos que possam subsidiar ações institucionais na Administração Pública para as contratações de pessoal, seja do quadro próprio ou terceirizado e negociações com os prestadores de serviços.

Justificativa para a pesquisa

É inegável que a terceirização dos serviços na Administração Pública encontra-se em situação crítica, com graves deficiências e profundos problemas. Por isso, torna-se necessário que todo o paradigma vigente nesta área seja reexaminado, buscando-se novas soluções para os graves problemas existentes. O presente estudo inscreve-se nesta perspectiva. No entanto, avança numa questão que é controversa para o mundo do trabalho. Desta forma, procura abordar o tema com cunho principalmente social, dada a sua relevância para a sociedade brasileira. O objetivo é identificar e analisar a problemática dos serviços

terceirizados nos moldes da reforma do estado e sugerir a regularização das pendências legais e a implementação de fatores de melhorias nos processos de controle dos serviços, de modo a favorecer a qualidade, a eficácia e a eficiência dos serviços, as conseqüências que traduzem no atendimento dos serviços à sociedade. A idéia básica é análise da perspectiva de continuar ou não a transferência de atividades no âmbito da administração pública federal para terceiros, por meio de contratos administrativos de prestação continuada de serviços, pois há um desvirtuamento do conceito de terceirização ou, contratar diretamente pessoal por meio de concurso público. Por fim, é uma temática que merece um aprofundamento específico.

Organização do Trabalho

A descrição dos capítulos são as que se seguem:

O primeiro capítulo trata da contextualização. Atenta-se para reflexões acerca dos primórdios da formação do Estado no mundo, passando pela experiência brasileira e os gastos públicos como bandeira da corrente neoliberal.

A terceirização dos serviços é o tema central do segundo capítulo. Da origem do termo até como vem sendo desempenhada no Brasil e pela Administração Pública, de maneira a esmiuçar esta atividade.

O capítulo 3 demonstra como o princípio constitucional da eficiência engendrou na Administração Pública uma nova visão de como os serviços devem ser prestados à sociedade.

A roupagem descrita no capítulo quarto busca traduzir a realidade da terceirização dos serviços públicos brasileiros, ponto onde os conflitos são analisados e dissecados de maneira aberta. Os conflitos são os maiores problemas desta atividade.

O quinto capítulo é a demonstração de como o presente trabalho foi desenvolvido, dentro da metodologia proposta, das hipóteses formuladas e como os dados foram coletados, analisados e tratados.

Propor mudanças em decorrência dos problemas abordados é o enfoque do capítulo 6, apontando as prováveis soluções, descrevendo as dificuldades encontradas e como fazer para se chegar aos objetivos propostos.

Por fim, a conclusão é o último enfoque onde sintetiza-se todo o arcabouço do presente trabalho, na defesa da coisa pública, de como se pode ser útil de alguma forma, a partir de um estudo de modelo de gestão, para o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços na Administração Pública.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

“A riqueza de uma nação se mede pela riqueza do povo e não pela riqueza dos príncipes.”

Adam Smith

1.1 Da Formação à Crise do Estado

1.1.1 A Formação do Estado Moderno – do Minimalismo Liberal ao Estado-Social.

De Maquiavel a Locke, a maioria dos teóricos políticos, seja procedendo a uma constatação, seja propondo um programa, reconheceu no Estado, princípio soberano e unificador da existência social, a instância graças a qual – contanto que o Estado seja conhecido como ele deve ser reconhecido (PISIER, 2004, p. 68-69).

No que se refere “à noção básica de Estado de Direito – embora inicialmente forjada no século XVIII pela burguesia com o início objetivo de virtual oposição ao absolutismo, através da submissão dos governantes à vontade geral”, como retrata Reis Friede (FRIEDE, 2002, p. 244), mas que no início do século XIX rompeu a última acepção de democracia como simples forma de governo e regime político.

O liberalismo político de John Locke, cuja prerrogativa “nada mais é que o poder de fazer o bem público, na ausência da lei” (BONAVIDES, 2004, p. 49), surgiu no século XVII, mas a conversão para o liberalismo econômico viria mais tarde instituída por Adam Smith, já no século XVIII, compondo agora, como preconiza Miguel Reale (REALE, 1998, p. 25-41), a tríade democracia liberal, mas lembra que a democracia antecede ao liberalismo. Reale (Idem) sustenta que essa experiência remonta à Grécia antiga onde o povo era quem decidia e não por meio de representantes.

A atuação do estado liberal, que floresceu no fim de século XVIII, o qual deveria abster-se de intervir na atividade econômica, limitava-se a funções de segurança das relações sociais: no âmbito interno, com a manutenção de um órgão de justiça, e externamente, com a organização das Forças Armadas. Esse é o Estado mínimo preconizado pelos liberais (RAMOS, 2001, p. 22).

Já o Estado que emergiu da Segunda Guerra Mundial é um Estado com forte presença na condução dos desígnios da sociedade, tendo se expandido em diversas áreas com o objetivo, não só de regular, mas, também, de tornar-se agente econômico, atuando diretamente na produção de riquezas e na prestação de serviços públicos.

Surge então o Estado do Bem-Estar Social, também denominado Estado Social, Estado-Providência, *Welfare State*, entre outros nomes. Emerge da necessidade de superar a contradição entre igualdade e desigualdade social. Segundo este novo paradigma, o poder público assume papel relevante na regulação da vida social e econômica, abandonando a neutralidade própria do Estado liberal para transformar-se em elemento de justiça social.

Entretanto, ao longo das décadas, o Estado Social sucumbiu diante do custo insuportável da manutenção de bem-estar de massas populacionais cada vez maiores. Com a degradação da qualidade dos serviços públicos, já é lançada uma enorme nuvem de descrença na eficiência do Estado na economia, desencadeando um movimento de reformulação da atuação do Estado.

Eis que surge, então, o Estado de Direito que agora impera o Estado da legalidade, ou seja, o Estado passa a se submeter à lei, como lembra Norberto Bobbio (BOBBIO, 1997, p. 93-95), o Estado é o governo das leis. Friede (2002, op. cit, p. 244) lembra que além das leis, esse Estado também se submete à vontade popular e aos fins propostos pelos cidadãos. Assim, emerge nos meados do século XX, o Estado Democrático de Direito, mesmo que formal, mas que no decorrer do século se materializaria com os princípios de democracia.

Na premissa de Estado Social, o encarecimento da manutenção da máquina estatal, no decorrer em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) obriga os desembolsos crescentes da sociedade, a fim de sustentar o aparelho do Estado, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1: Gastos Públicos em relação ao PIB - 1985

Países	Participação em % dos Gastos públicos em relação ao PIB
Itália	55,3
Bélgica	55,9
Suécia	46,5
Holanda	56,6
França	45,2
Reino Unido	41,1
Estados Unidos	24,5
Japão	17,8
México	24,9
Chile	35,5
Argentina	18,0
Brasil	21,1

Fonte: Extraído do Branco Mundial. Informe sobre o Desenvolvimento Mundial - 1987

Com base na tabela referida, Kliksberg¹ (1992, p. 34/35) observa que, enquanto os percentuais correspondentes aos países latino-americanos, com exceção do Chile, não superam os 26%, os demais países desenvolvidos são bem maiores. Conforme os dados acima, depreendem-se que a tendência ao aumento da presença do setor público não é exclusiva da América Latina, estendendo-se no conjunto do mundo em desenvolvimento e também nos países desenvolvidos.

Mas o inchaço da máquina pública já era evidente, não sendo mais possível obter eficiência dos serviços públicos. Nesses termos, presume-se que o Estado ineficiente gera o clientelismo, o corporativismo, o populismo e a corrupção como males gerados. Em consequência desse processo de desestruturação do Estado Social, pode-se notar o

¹ Bernardo Kliksberg é diretor da Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética e Desenvolvimento do BID e assessor especial da ONU, UNESCO, UNICEF e OPS.

renascimento da corrente neoliberal, revivendo os postulados individualistas do liberalismo (RAMOS, 2001, op. cit, p. 27).

Propõe, portanto, a “reformulação do Estado pelo aprimoramento das instituições jurídicas, políticas sociais e econômicas”. Essas são conclusões da “Carta de Salvador”, documento em que os Partidos Liberais da América Latina sistematizam seu ideário².

Na concepção de Ferreira Filho (1990, p. 27 e 63), o liberalismo contemporâneo afasta-se do liberalismo do século XVIII, por admitir a intervenção do Estado no domínio econômico. Esse papel, no entanto, deve ser de simples mediação com o objetivo de corrigir graves distorções.

Di Pietro (2002, p. 31) reforça essa tese em que:

Devem ficar a cargo do Estado as atividades que lhe são próprias como ente soberano, consideradas indelegáveis ao particular (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, legislação, polícia); e devem ser regidas pelo **princípio da subsidiariedade**³ as atividades sociais (educação, saúde, pesquisa, cultura, assistência) e econômicas (industriais, comerciais, financeiras), as quais o Estado só deve exercer em caráter supletivo da iniciativa privada, quando ela for deficiente. (grifo meu)

Bobbio (op. cit, p. 93-95) retrata a importância do domínio legal no Estado moderno, pois as primeiras constituições escritas, americana e francesa, pilares do Estado de Direito, nascem sob o domínio de quem as instaura e que busca a interpretação das leis da natureza que as “transforma em lei positiva”.

Não se pode afirmar que na transposição dos modelos de Estado de Direito, um dê a superação a outrem, pois as políticas adotadas nos novos modelos não excluem as experiências adotadas naqueles modelos, pois a busca é de um ideal que permeie a sociedade.

² “CARTA DE SALVADOR”, datada de 8 de agosto de 1997, é documento oficial do Primeiro Encontro Latino-Americano, realizado em Salvador, Bahia, no dias 7 e 8 de agosto de 1997.

³ PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. O Estado exerce as atividades essenciais, típicas do Poder Público, e também as atividades sociais e econômicas que o particular não consiga desempenhar a contento no regime da livre iniciativa e livre competição. DI PIETRO, 2002, op. cit p.

José Oswaldo de Meira Pena (1988, p. 331) relata que a polêmica dos nossos dias não é mais uma dicotomia entre direita e esquerda, liberais ou conservadores, por que é diversa, e conclui que:

É a que opõe os neoliberais, de um lado, interessados em reduzir o poder açambarcador do Estado de massas, e os social-estatizantes do outro - os primeiros estimulados pelas perspectivas de um mundo cosmopolita, aberto à iniciativa privada de desenvolvimento imprevisível; e os segundos confiantes ainda na relevância de um planejamento "construtivista" em termos de manutenção da estrutura do Estado-nação soberano, fechado e legitimado pela ideologia nacional-socialista.

Diante deste quadro, ao menos no Brasil, com a emergência do modelo de Estado Neoliberal a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, parece que não houve ainda a dissolução daquele Estado Social, pois as políticas públicas e a atuação do atual governo são mesclas de Estado Social, neoliberalismo e Estado Democrático de Direito. A experiência brasileira de Estado é o que veremos a seguir.

1.2 A Experiência Brasileira

1.2.1 Do Estado Patrimonial ao Estado Gerencial

Segundo Bresser Pereira (2001), no início do século XX, o Estado brasileiro era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais principalmente de classes, mas de estratos: uma sociedade pós-industrial.

No plano administrativo, a transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial, ou, usando um critério diferente de classificação, do Estado Autoritário para o Estado Democrático, foi, portanto, imensa, mas plena de contradições.

Cita ainda o Prof. Bresser (Op. cit, 2001) que a política deixou de ser uma mera política de elites para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes ainda continuam presentes.

Neste período, a economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil. Simultaneamente, burguesia capitalista e os trabalhadores organizados ampliaram suas bases e se diversificaram. Uma imensa camada de trabalhadores pobres senão miseráveis, entretanto, continuou mal absorvida pelo sistema capitalista e excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico.

Em síntese, o Estado brasileiro passou por várias fases, cabendo destacar: o Estado oligárquico e patrimonial, que caracteriza o Império e a Primeira República, e que serve de referência para a mudança; o Estado autoritário e burocrático que nasce com o primeiro governo Vargas e a Reforma Burocrática de 1936; a reforma desenvolvimentista de Castelo Branco, na qual traços claramente gerenciais já estão presentes; em seguida, o retrocesso burocrático que paradoxalmente ocorre com a transição democrática, em 1985.

Em resposta ao processo de **globalização**⁴ nos anos 90 e em meio a uma grande crise econômica, a reforma do Estado parece ter se tornado premente e tema central, o que corroborou com a tese neoliberal, de modo a retirar o peso estatal sobre a economia.

A partir de 1994, a máquina estatal sofreu grandes modificações que afetaram significativamente seu desempenho. Inicialmente, no começo dos anos 90, promoveu-se o

⁴ GLOBALIZAÇÃO: A globalização é um dos processos de aprofundamento da integração econômica, social, cultural e espacial e barateamento dos meios de transporte e comunicação dos países do mundo no final do século XX. É um fenômeno observado na necessidade de formar uma Aldeia Global que permita maiores ganhos para os mercados internos já saturados. (Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Globaliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 ago 2006)

desmonte do Estado e a desarticulação da burocracia por meio de sucessivas medidas, visando a diminuir o tamanho do aparelho burocrático; na segunda metade da década passada, começou um processo de reforma gerencial do Estado, o qual passou a ser cada vez mais regulador e o governo iniciou a aplicação de um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995 ⁵.

A implementação da Reforma Gerencial de 1995 poderá durar muitos anos no Brasil, passando por avanços e retrocessos e enfrentando a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses dos maus políticos e capitalistas em obter benefícios espúrios do Estado.

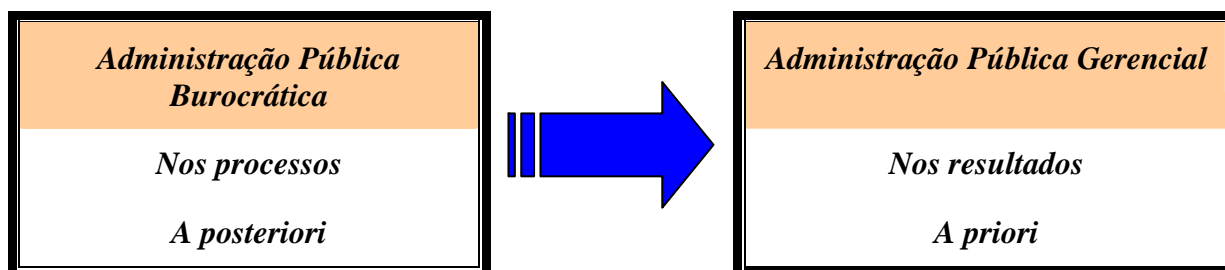
O Estado Patrimonial era um Estado, por definição, capturado pelos interesses de classe. O Estado Burocrático-Industrial e o Estado Gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, na qual prevalece a defesa dos direitos republicanos, assim, o direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessário.

A Administração Pública Gerencial busca traduzir-se num avanço e, até certo ponto, num rompimento com a Administração Pública Burocrática, não significando, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a Administração Pública Gerencial está apoiada na Burocrática, da qual conserva alguns princípios fundamentais. Mas a diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados⁶, conforme a sintetizado na Figura 1.

⁵ O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou.

⁶ BRASIL. ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Manual. *Formação de Multiplicadores para usuários do SIASG*, 2002.

Figura 1 Transição do Estado – Quanto aos controles administrativos.



De acordo com Bresser Pereira (1996, p. 3/4), foi-se assim delineando os contornos da nova administração pública, que passam a conter os seguintes preceitos:

- 1-Descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2- Descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3- Organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4- Organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5-Presuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6-Definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- 7-Controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 8- Administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Centralismo e autoritarismo são marcas antigas do Estado Brasileiro, que resultaram na imposição de práticas politicamente elitistas e socialmente excludentes. Assim, a descentralização tem sido pensada como ampliação do papel dos governos estaduais e municipais.

Estes ranços são o que mais dificultam a Administração Pública Brasileira em desenvolver estruturas capazes de debelar os obstáculos que dificultam o Estado a ser mais moderno e eficiente. Assim, hesita-se entre Estado Burocrático e Estado Gerencial, mesmo com as reformas desencadeadas nos governos recentes. Carece ainda de outras reformas que são parte essencial do longo caminho de construção da democracia brasileira.

A essência da Reforma do Estado como concebida é diminuir os gastos públicos, principalmente com pessoal, mas, também, melhorar a utilização da receita que tem crescido, haja vista que houve incremento no foco do controle e fiscalização mais eficientes.

1.2.2 O crescimento do Estado e o colapso dos gastos públicos

O Estado teve um papel extraordinariamente positivo desde os anos quarenta e até a década de oitenta, quando começou a entrar em colapso. O Estado representava apenas 5% ou 6% do PIB nas primeiras décadas do século XX. Na década de noventa, o Estado já representava de 35% a 40% do PIB, o que significa dizer que a capacidade de expansão tão plausível nos anos 30 já não era mais possível⁷.

O colapso decorreu das distorções observadas em grupos de empresários e de funcionários que procuram utilizar o Estado em seu próprio benefício, além da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre nações muito mais aguda.

A crise do Estado define-se então:

- Como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- O esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: O Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas;
- A superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.

⁷ Senador LAURO CAMPOS. **O Brasil de bandeja. Reflexões sobre o neo-entreguismo e o desfazimento do Estado.** Discursos proferidos pelo Senador Lauro Campos no Plenário do Senado Federal de 8/1/1999 a 16/12/1999. CAMPOS, Senador Lauro. **Neoliberalismo, crise e miséria.** Brasília : Senado Federal, 2001.

Assim, segundo Di Pietro (2002, op. cit, p. 31), objetiva-se a “reforma do Estado”, com vistas a fazer reverter os males instaurados pelo Estado intervencionista: de um lado, visto por parte do cidadão, quer-se restaurar e prestigiar a liberdade individual e a livre concorrência; isso leva à idéia de privatização, fomento, **parceria**⁸ com o setor privado; visto do lado do estado, quer-se alcançar **eficiência**⁹ na prestação dos serviços públicos, o que leva a idéia de desburocratização.

Se o Estado do século XX procurou proteger os direitos sociais provendo diretamente os serviços sociais através da contratação de burocratas estatais, o Estado do século XXI deverá garantir esses direitos principalmente através da contratação de entidades públicas não-estatais, mais competitivas, mais eficientes, e mais bem controladas pela sociedade (PEREIRA; SPINK, 2002).

Várias foram as reformas implementadas para diminuir a presença do Estado e dirimir a crise econômica, como privatizações previdência social.

1.3 A realidade dos gastos públicos

1.3.1 Aumento dos Gastos Públicos como origem da bandeira do neoliberalismo

O cidadão comum tem a percepção de que o Estado é grande, gasta mal e desperdiça recursos com o pagamento ao funcionalismo, recursos que poderiam ser utilizados

⁸ PARCERIA é a essência da terceirização e pressupõe uma perfeita interação e integração entre os participantes, ultrapassando a simples formalização contratual, uma vez que ambos têm o mesmo interesse e preocupação na lealdade bilateral, no negócio, no comprometimento com o objetivo final, que são a qualidade, a melhoria nos custos, a produtividade, a eficiência, a eficácia e, finalmente, a satisfação de todos. Mariângela Leal Charchglia. **Terceirização do trabalho nos serviços de saúde: alguns aspectos conceituais, legais e pragmáticos**. Disponível em: http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T5.pdf. Acesso em: 15 set 2002.

⁹ EFICIÊNCIA: É a relação entre o conjunto de bens e serviços produzidos ou outros resultados alcançados por uma entidade ou unidade econômica e os recursos utilizados para os produzir ou alcançar, podendo referir-se a uma entidade ou apenas a uma parte dela (programa, projeto ou atividade). Pode também ser definida em termos de desempenho, quando com os recursos mínimos e ao mais baixo custo se consegue a qualidade e quantidades adequadas de um determinado serviço, atividade ou sistema. Em síntese “ Fazer e gastar bem”. (Glossário de termos e expressões usados na auditoria externa do sector público “Office des publications officielles des Communautés européennes”, Bruxelles, Luxembourg, 1989). Acácio Carvalhal Costa (Inspector de Finanças Director - IGF do Ministério das Finanças de Portugal). **Como Avaliar a Eficiência e Eficácia dos Serviços Públicos?**

no combate à pobreza, no financiamento à educação, na expansão dos gastos com saúde e no aumento do investimento público (ALMEIDA, 2006, p. 89).

Ao se penetrar nas entranhas dos gastos públicos no Brasil e analisar suas origens, nota-se que, apesar do maior esforço fiscal do governo federal na geração de superávit primário desde 1999 e da melhora recente no perfil e no custo da dívida pública, o aumento do gasto público nos últimos 15 anos tem ocasionado um aumento indesejado da carga tributária.

Os gastos públicos (excluindo-se os juros da dívida) que eram em torno de 28,2% do PIB em 1995 atingiram 33,5% em 2004, que já alcança a cifra de 37% do PIB ¹⁰. Nota-se que houve incremento nesta relação, como já citado, pois em 1987 era de 21%. Estes números mostram um cenário extremamente expansionista dos gastos públicos totais nesse período.

Na Tabela 2 mostra-se a evolução dos gastos no período de 1995, início do governo de Fernando Henrique Cardoso até 2006 e nota-se a ascendência da dívida, um dos maiores entraves para o Brasil, inclusive no que tange à competitividade internacional, pois recentemente perdeu várias posições no ranking do Fórum Econômico Mundial e um dos motivos foi o excesso de gastos públicos.

Tabela 2 – Dívida Líquida Setor Público 1995-2006

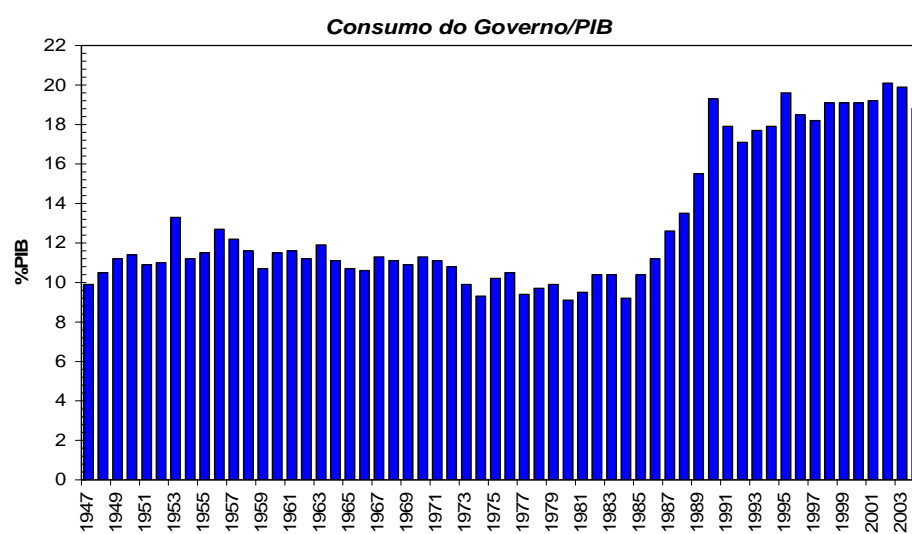
Anos	Dívida Líquida (% PIB)	
	Governo Central	Setor Público Consolidado
1995	13,3	30,6
1996	15,9	33,3
1997	18,7	34,4
1998	25,0	41,7
1999	29,8	48,7
2000	30,6	48,8
2001	32,8	52,6
2002	35,3	55,5
2003	36,2	57,2
2004	32,5	51,7
2005	34,1	51,5
2006	34,3	51,0

Fonte: Banco Central - Nota: De 1995 a 2005, posição em dezembro. Em 2006, resultado em abril.

¹⁰ Relatório Mensal de Conjuntura. Julho 2005. CAPRES Consultoria S/C LTDA. (Disponível em: http://www.apimecmg.com.br/bovespa/51_RelCapre%20Jul%202005.doc. Acesso em: 25 set 2006 11h32).

Na Tabela 3, a seguir, mostra-se a evolução do consumo do governo em relação do PIB no período de 1947 a 2003 e o que se nota é que, a partir de 1987, houve uma ascendência dos gastos e este aprofundamento da dívida governamental e a conseqüente fragilidade financeira estatal vão ser a válvula de escape para as reformas do Estado que se iniciam no Governo Collor e se concretizam no governo de FHC.

Tabela 3 – Relação Consumo/PIB



Com uma carga tributária bruta de 38%, tão elevada para um país com o nível de riqueza do Brasil, conclui-se que a gravidade desse aumento da carga impositiva não tem gerado maior investimento público, pois a opção foi por criar uma rede de proteção social.

Em tese, o Brasil possui problemas sérios no que tange à qualidade dos gastos públicos, mas ajustar o eixo só será possível se houver maior controle sobre os gastos sociais e da previdência, de modo que cresça em ritmo menor que o crescimento do PIB nominal.

O desmonte e as privatizações que ocorreram a partir do início da década de 90 como bandeira neoliberal foram implementadas para sanar a tese do inchaço da máquina estatal que parece demonstrado insuficiente, pois numa nação que busca o crescimento,

debelar índices inflacionários galopantes, que se encontra sob controle, apontam-se os desvios, busca-se saná-los e parecem outros, ou ao menos, transparecem daqueles que estavam subdimensionados.

1.3.2 A realidade dos gastos públicos e com pessoal

Como iniciamos a demonstrar no tópico anterior, ao analisar os gastos mais atuais, no que se refere ao crescimento do gasto com pessoal em relação ao do PIB, na primeira metade dos anos 1990, deixaram de crescer e mantiveram-se relativamente estável, quando se tomam como referência as médias por período.

A Tabela 4, a seguir, resume os gastos públicos no setor primário do governo central, onde se verifica o aumento do gasto com pessoal comparado ao início dos anos 1990, que é explicado integralmente pelo crescimento do gasto com inativos. O crescimento do número de funcionários públicos ao longo do Governo Lula até 2005, tem modificado a dinâmica dessa conta que mostra uma forte estabilidade e, portanto, refuta a hipótese de inchamento do setor público (ALMEIDA, 2006, op. cit, p. 89)

Tabela 4 – Distribuição dos gastos públicos

Governo Central: Gasto Público Primário (Em % do PIB)					
Período	Transferência a estados e municípios	Pessoal	Benefícios	Outros	Total
1991	2,6	3,8	3,4	3,9	13,7
1991-1995	2,7	4,6	4,5	3,8	15,6
1996-2000	3,2	5,0	5,7	5,0	18,9
2001-2005	4,0	5,1	6,9	5,3	21,3
2005	4,3	4,8	7,6	5,9	22,6
Variação (2005-1991)	1,7	1,0	4,2	2,0	8,9

Fonte: Giambiagi (2006, p. 24, a partir dos dados da STN e da SPE)

Os gastos com o pessoal ativo da União não têm crescido como proporção do PIB quando se verificam as contas de manutenção dos gastos com pessoal. Desta forma, mesmo

com a contratação de novos funcionários públicos, o gasto do atual governo federal com o pagamento do pessoal ativo não tem pressionado o gasto público (ALMEIDA, 2006, op. cit, p. 93).

O que de fato tem aumentado a rigidez dos gastos e dificultado os ajustes nas contas é sem dúvida a elevação dos benefícios das aposentadorias e despesas com programas sociais, além do que, estes dois fatores engessam a capacidade de um crescimento econômico maior.

Assim, os desembolsos com o pagamento de pessoal e encargos sociais não podem ser considerados fatores condicionantes da ampliação dos gastos federais, tendo em vista a estável trajetória da referida modalidade de despesa (SUZUKI JÚNIOR, 2006).

Além do que, a Lei de Responsabilidade Fiscal ¹¹, sancionada em 2000, traça o limite para gastos com pessoal, o que impede na prática, gastos além de patamares definidos na lei e dispõe sobre sanções aos administradores públicos.

Desta forma, está refutada a idéia de inchamento dos gastos com funcionalismo ao longo dos últimos anos, em particular, pois esta premissa não está corretamente entendida conforme demonstrado.

¹¹ A LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, regulamenta a artigo 163 da Constituição, que visa regular as contas públicas do país, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

2 A TERCEIRIZAÇÃO COMO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

“Os aspectos que caracterizam o padrão reestruturante de terceirização são todos relacionados com a questão da qualidade e produtividade, sendo, na prática, elementos constitutivos da atual mudança de paradigma tecnológico.”

José de Lima Soares.

2.1 Origem e conceito

O processo de terceirização não é novo, como ressalta José de Lima Soares (1998, p. 128), pois a prática “tem origem com a divisão social internacional do trabalho, que se desenvolveu, ao longo da história contemporânea, sob a lógica do processo produtivo capitalista”, que remonta dos séculos XVIII-XIX, não no formato como é hoje, mas sob a forma de “putting-out system”¹² (colocar para fora; o trabalho “doméstico), “antes do surgimento das grandes fábricas, num período em que o desenvolvimento das forças produtivas e a industrialização capitalista ainda caminhavam lentamente”.

O desenvolvimento da terceirização se deu fortemente nos Estados Unidos, logo após a eclosão da II Guerra Mundial, pois as indústrias bélicas tinham que se concentrar no desenvolvimento da produção de armamentos e passaram a delegar algumas atividades a empresas prestadoras de serviços. Alguns segmentos no Brasil, como a indústria têxtil e as gráficas, utilizaram-se também de contratação de serviços de terceiros.

A primeira tentativa de mudança, conhecida como *downsizing*, foi a redução dos níveis hierárquicos com o objetivo de enxugar o organograma, reduzir o número de cargos e, conseqüentemente, agilizar a tomada de decisões – que não leva, necessariamente, ao corte de pessoal. A partir daí, passou-se a transferir para terceiros a incumbência pela execução das

¹² *PUTTING-OUT* ou sistema doméstico: Sistema onde trabalhadores “trabalhavam a matéria-prima em suas próprias casas, com ferramentas próprias ou alugadas, recebendo-a e entregando-a de volta aos mercadores que estavam a caminho de se tornarem patrões” (SOARES *apud* HOBBSAWN, E. **A Era das Revoluções**: Europa 1789-1848. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977. p. 53-67)

atividades secundárias. Desta forma, o neologismo terceirização no Brasil surgiu da tradução do inglês *outsourcing*¹³, que foi adotada de forma plena pelas empresas.

Dentre os formatos utilizados para enxugamento e a reforma da máquina do Estado encontra-se a terceirização. Para o Ministro Benjamin Zimler, a mundialização do capitalismo trouxe nova divisão do trabalho e da produção e o Poder Público tem sido obrigado a buscar parâmetros alternativos de atuação. Surge, assim, a terceirização e, nesse contexto, como uma tentativa de adaptação da sociedade civil e do Estado aos novos tempos de globalização (ZYMLER, 1998, p. 37-38).

José de Lima Soares (Op. cit, p. 125) reconhece que na prática, a “terceirização, como um processo de descentralização produtiva, voltado para a desverticalização das empresas, a externalização das atividades e para a flexibilização da força de trabalho”. Desta forma, segue o autor, “vários pesquisadores, estudiosos da Sociologia do Trabalho, têm apontado a terceirização como parte integrante de um conjunto de mudanças tecno-organizacionais, complexas e heterogêneas, operadas pelo capital no âmbito dos processos produtivos”.

Atualmente, este mecanismo se dá como uma técnica moderna de administração e que se baseia num processo de gestão que tem critério de aplicação (início, meio e fim), uma visão temporal (curto, médio e longo prazo) e uma ótica estratégica dimensionada para alcançar objetivos determinados e reconhecida pela organização.

Numa visão mais ampliada, a terceirização é um modelo de gestão pelo qual a Administração repassa algumas atividades de apoio para terceiros, estabelecendo uma relação

¹³ TERCEIRIZAÇÃO (*outsourcing* é o termo original em inglês) é um neologismo cunhado a partir da palavra “terceiro”, entendido como intermediário, interveniente, que, na linguagem empresarial, caracteriza-se como uma técnica de administração através da qual se interpõe um terceiro, geralmente uma empresa, na relação típica de trabalho (empregado versus empregador). Entretanto, não se trata da interposição, na relação laborativa tradicional de um trabalhador, dito terceiro, mas de uma empresa que assumirá o serviço ou atividade terceirizada (CAVALCANTI JÚNIOR, 1996).

de **parceria**¹⁴, de forma a concentrar-se em tarefas essencialmente ligadas à missão maior da entidade, ou seja, as **atividades-fins**¹⁵.

O Ministro Vantuil Abdala –TST¹⁶ (1996, p. 588), descreve que:

É verdade que não há parâmetros bem definidos do que sejam atividade-fim e atividade-meio e muitas vezes estar-se-ia diante de uma zona cinzenta em que muitos se aproximam uma de outra quando tal ocorrer e a matéria for levada ajuízo, ficará ao prudente arbítrio do juiz defini-la.

Pode-se dizer que a terceirização constitui uma das formas de privatização como contenção do Poder Público, em que é socorrida por meio desse tipo de gestão. É uma atividade que não pode ser confundida com a contratação de mão-de-obra¹⁷.

Neste sentido, pode-se afirmar que é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes¹⁸.

Desta forma, a terceirização deve ser vista como exceção, sendo possível somente nos casos específicos, em que há amparo legal, e, mesmo assim, considerada lícita se preenchidos todos os requisitos exigidos.

¹⁴ PARCERIA para Maria Sylvania Zanella de Pietro é o “vocabulário utilizado para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre o setor público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para a satisfação de interesses públicos, ainda que do lado do particular, se objetive o lucro”. (DI PIETRO. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. p 33-34).

¹⁵ a) SOBRE ATIVIDADE-FIM, Maurício Godinho Dourado define atividade-fim nos seguintes termos: “Atividades-fins podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definidoras da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços.” (Maurício Godinho Delgado – Curso de Direito do Trabalho – LTr. 2ª ed. - pág. 424)

b) SOBRE A DISTINÇÃO ENTRE ATIVIDADE-MEIO e ATIVIDADE-FIM, o Prof. Dárcio Guimarães de Andrade - Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região em sua obra: **Terceirização. Atividade-Fim e Atividade-Meio (Súmula 331 Do TST)** define: O objetivo da terceirização é, pois, a concentração de esforços na atividade final da empresa, definindo-se como **atividade-fim** aquela ligada diretamente ao núcleo da atividade empresarial, à finalidade precípua da empresa. Já atividade-meio é toda aquela que não se dirige propriamente ao núcleo da atividade da empresa, sendo apenas caminho para alcançar a atividade final, não importando que a natureza dos serviços revele a necessidade permanente do trabalho.

¹⁶ Vantuil Abdala é Ministro togado do Tribunal Superior do Trabalho.

¹⁷ ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Manual “**Formação de Multiplicadores para usuários do SIASG**”, o qual faz parte do curso ministrado em agosto de 2002, elaborado pela Equipe de Modernização Administrativa da ENAP, entidade vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

¹⁸ **Terceirização : Trabalho temporário : Orientação ao tomador de serviços**. Apresentação Vera Olímpia Gonçalves. Brasília :MTE, SIT, 2001. p 31

Nesta linha, “a autorização legal à terceirização no âmbito das entidades estatais é... limitada exclusivamente a atividade-meio, atividades meramente instrumentais”, como assinala Maurício Godinho Delgado (2004, p. 433) e entende que “não há na ordem jurídica até então qualquer permissivo à terceirização da atividade-fim dos entes tomadores de serviço”.

Isto é a essência da terceirização, mas, como veremos adiante, não é bem assim.

2.2 A Terceirização no Brasil

O trabalhista Maurício Godinho Delgado (idem, p. 429) destaca que a terceirização no Brasil, teve início em fins da década de 1960 e começo dos anos 70. Insere que é neste período que “a ordem jurídica instituiu referência normativa mais destacada ao fenômeno”, mesmo que tal dizia respeito apenas ao segmento do mercado de trabalho no setor público.

Mas é a partir de 1990, conforme estudo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)¹⁹, com a abertura da economia ao comércio exterior promovida pelo governo Collor e a recessão, que foram o pano de fundo, é que levou as empresas a refletirem sobre a redução de custos em geral, destacadamente na mão-de-obra.

Com isso, buscava-se a transferência de algumas atividades para terceiros, objetivando transformar os custos fixos (não passíveis de redução) em custos variáveis (passíveis de redução quando as vendas caem), além de ser um fator de flexibilização ao eliminar “o problema” dos custos econômicos com a admissão, treinamento, demissão etc.

Percebe-se, entretanto que, a terceirização está “associada a enxugamento de estruturas organizacionais, com conseqüentes demissões; a perdas de benefícios e vantagens

¹⁹ DIEESE/Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos. **Os trabalhadores e a terceirização – Diagnóstico e propostas dos metalúrgicos do ABC**. Fevereiro/1993.

salariais constantes dos acordos coletivos sindicais; à precarização dos vínculos empregatícios e ao crescimento do trabalho temporário (DIEESE, 1994)” (CARVALHO NETO, 1996, p. 107).

A terceirização ocorre em alto grau, nos setores bancário, metalúrgico, petroleiro, petroquímico e de telecomunicações. Ocorre no mesmo grau, independentemente do regime da empresa, se pública ou privada, portanto, o tema se torna de grande relevância para a sociedade e o governo.

Na esfera privada, a terceirização vem sendo adotada em larga escala pelas grandes empresas, que procuram concentrar suas estratégias nas atividades-fim, como forma de viabilizar seu crescimento sem perda da competitividade. Assim, os serviços atinentes à área-meio são, em grande parte, quando não totalmente, terceirizados.

Pode-se definir como atividade-meio aquela não representativa do objetivo da empresa, desfragmentada, portanto, de seu processo produtivo, configurando-se como serviço necessário (paralelo ou secundário), porém não essencial. A atividade-fim é aquela que compreende as atividades essenciais e normais para as quais a empresa se constituiu. Seu objetivo é a exploração do seu ramo de atividade expresso em contrato social ²⁰.

2.3 A Terceirização como modelo de gestão pública no Brasil

O processo evolutivo da terceirização na Administração Pública Brasileira se inicia por meio Decreto-Lei 200/67 ²¹, estabelecendo que se devesse buscar na iniciativa

²⁰ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1520/2006 – Plenário**. Tribunal de Contas da União. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Disponível na Internet, no sítio: [https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(1520/2006+e+plenario\)\[idtd\]\[b001\]](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(1520/2006+e+plenario)[idtd][b001]). Acesso em obtida em 31 ago. 2006 09:41:32 GMT.

²¹ DECRETO-LEI N.º 200 - DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967 - *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. (Publicado no Diário Oficial da União no dia 27/02/1967, Página 4, Coluna 2).

privada a capacidade de desempenhar atividades que não eram as atividades-fim do governo, como descreve o art. 10, parágrafo 7º:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

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 5.645/70²², discriminou as atividades que preferencialmente deveriam ser realizadas pela iniciativa privada mediante contrato, no art. 3º, parágrafo único:

[...]

Parágrafo único. 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 número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Nos últimos anos, a máquina estatal sofreu grandes modificações que afetaram significativamente seu desempenho. Inicialmente, no começo dos anos 90, promoveu-se o desmonte do Estado e a desarticulação da burocracia, visando a diminuir o tamanho do aparelho burocrático.

Na segunda metade da década passada, começou um processo de reforma gerencial do Estado, o qual passou a ser cada vez mais regulador e o governo iniciou a aplicação de um Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995. Nessa reforma, reforça-se o processo de terceirização das atividades não essenciais do governo.

Assim, segundo Maria Sylvia Di Pietro (2002, op. cit, p. 31), objetiva-se a “reforma do Estado”, com vistas a fazer reverter os males instaurados pelo Estado intervencionista: de um lado, visto por parte do cidadão, quer-se restaurar e prestigiar a

²² LEI Nº 5.645, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1970. *Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências.* (publicado no Diário Oficial da União no dia 11.12.1970. página 10537, coluna4)

liberdade individual e a livre concorrência; isso leva à idéia de privatização, fomento, parceria com o setor privado; visto do lado do estado, quer-se alcançar eficiência na prestação dos serviços públicos, o que leva a idéia de desburocratização.

O eminente Ministro do TCU Benjamin Zymler (1998, op. cit, p. 37) relata que a “inexorável constrição dos direitos sociais, de segunda geração, estatuídos constitucionalmente, parece questão de tempo, forçada pela premente necessidade de redução do chamado Custo Brasil, necessária para tornar nossa economia competitiva em escala mundial”.

Zymler (Idem) lembra, ainda, que a terceirização surge como um tentativa de adaptação da sociedade civil e do Estado aos novos tempos de globalização. Estabelece, por seu caráter inovador, novos modelos de relacionamento intersubjetivo que elastecem ou extrapolam os lindes fixados pela legislação trabalhista, que regula a relação empregatícia e das normas do Direito Administrativo.

Desta inovação, a relação entre Estado e prestadores de serviços são regidos por normas de licitações e contratos, que veremos a seguir.

2.4 Contratos Administrativos de Serviços na Administração Pública

O Estatuto das Licitações e Contratos²³, em seu art. 6º, inciso II, refere-se à contratação de serviços pela Administração Pública, definindo-se como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação,

²³ LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.* (Publicado: Diário Oficial da União, dia 22/06/1993, página 8269, coluna 1).

manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais.

Mas esta conceituação é meramente exemplificativa, uma vez que a Administração utiliza os contratos terceirizados para executar uma série de outras atividades²⁴. No entanto, segundo Souto (2001, p. 31), não cabe a transferência da gestão da atividade, permanecendo a responsabilidade com o Estado, que se vale de insumos privados (bens, pessoal, tecnologia, capital).

Aos contratos que a Administração Pública firmar, Sidney Bittencourt (2000, p. 18-19) relata que sempre quando a administração estabelece um ajuste com um terceiro, visando à execução de um objeto pelo qual será precedida uma remuneração, está na verdade celebrando um contrato.

Bittencourt (Idem) ainda relata que a esse ajuste, tendo como premissa o interesse público, a ele é denominado contrato administrativo, regido pelo Direito Público, em que se aplica supletivamente, o Direito Privado. Desse modo de ajuste, a Administração participa com supremacia de poder e privilégio administrativos.

Os contratos administrativos são regidos pela Lei das Licitações (8.666 de 21/6/1993), no Capítulo III, “Dos Contratos”, do art. 54 ao art. 80, alterada por outros diplomas legais.

Possuem características de que lhe são próprias, qual seja a exigência de prévia licitação, só dispensável nos casos expressamente previstos em lei. Dentre os vários tipos de contratos, o presente trabalho tratará os de prestação de serviços ou locação de serviços, cujo foco é a terceirização.

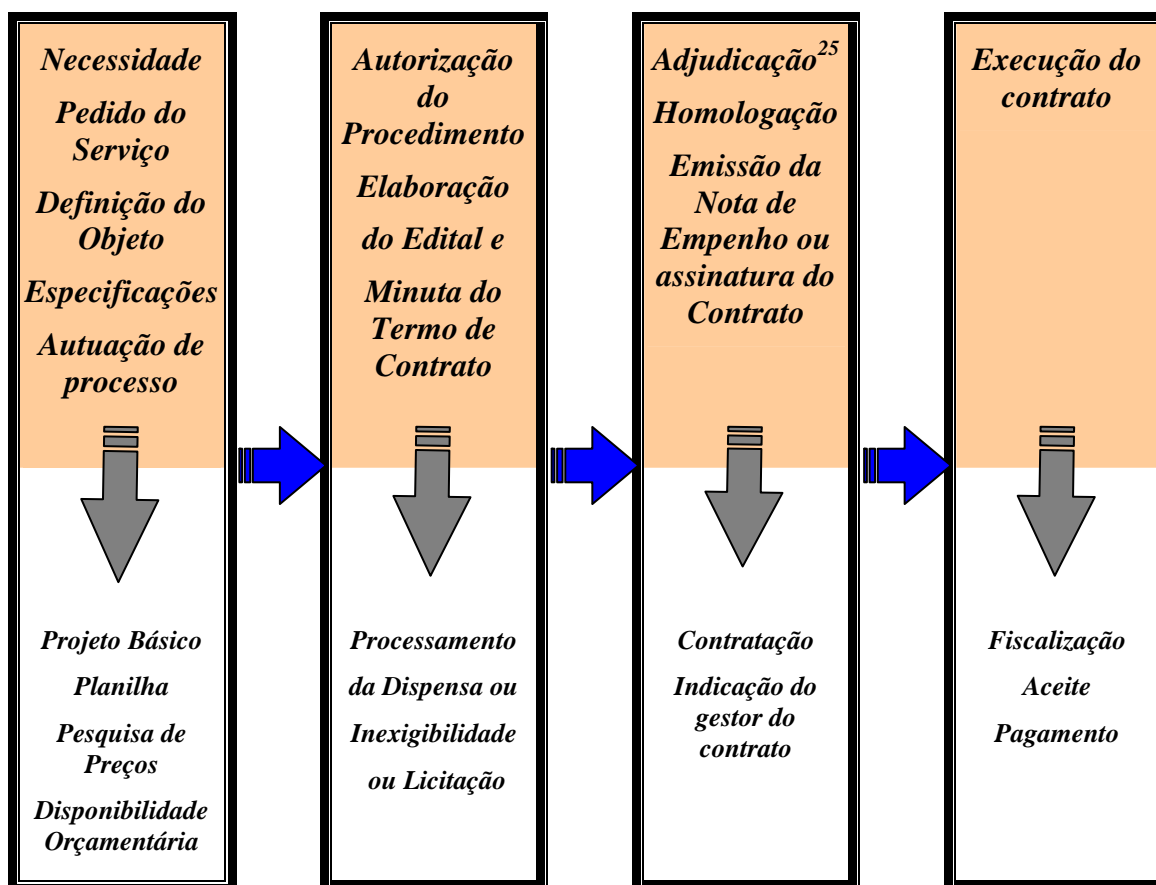
²⁴ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2001. Áreas temáticas em destaque. Terceirização na Administração Pública. Exercício de 2001.** Publicado no Diário Oficial da União no dia 29/7/2002. p 241.

O renomado administrativista Hely Lopes Meirelles (1995, p. 350) conceitua o contrato administrativo como “todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos”. Visa à consecução de objetivos de interesse público, estabelecidos pela própria Administração, ou seja, há uma consubstancial supremacia de poder, que os contratos comuns não possuem, os quais são sujeitos às normas do direito privado.

No que se refere à gestão de contratos administrativos, na concepção de Luís César G. de Araújo (2001, p. 88 et seq.) é uma tecnologia de gestão organizacional que busca “alcançar a desejada flexibilidade organizacional que impedirá a estagnação ante as mudanças universais”.

O rito de contratação de serviços está delineando na Figura 2, o qual engloba toda a cadeia produtiva para se contratar uma empresa, seja por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade, em que situa desde o pedido ou a necessidade do serviço até a liquidação financeira daquele serviço.

Figura 2 - Fluxo de contratação de serviços



Para buscar a regulamentação das ações da Administração Pública Federal, no âmbito da terceirização de serviços, foi publicado, em 1997, o Decreto 2.271²⁶, que determina como a administração pública pode contratar com terceiros. São alguns tópicos principais:

- devem ser terceirizadas, preferencialmente, as atividades que se caracterizem, na área pública, como administração indireta e não inerentes aos serviços públicos, tais como limpeza; vigilância; manutenção de prédios e equipamentos e instalações; informática; transportes; reprografia; copeiragem e alguns serviços administrativos não essenciais;
- não podem ser terceirizados os serviços considerados típicos da administração pública e inseridos no plano de cargos da entidade, salvo expressa disposição em contrário ou quando se tratar de cargos extintos;

²⁵ ADJUDICAÇÃO. É o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação. É o ato final do procedimento. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 393)

²⁶ DECRETO 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.* (Publicado no Diário Oficial da União, dia 08/07/1997, página 014293, coluna 2).

- o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços (Leis 8.666/93 e 8.883/94);
- deverá ser demonstrado o resultado efetivo a serem alcançados em termos de economicidade, recursos humanos, materiais e financeiros;
- são vedados: contratação exclusiva de mão-de-obra; indexação dos preços pela variação dos custos; reembolso de valores salariais pelo contratante; subordinação dos empregados da contratada à administração contratante; qualquer ajuste no preço respeitará o interregno de 12 meses.

O que descreve o atributo legal entre outras coisas é que o órgão contratante deve avaliar a economicidade da contratação, o que não é feito pela maioria da Administração Pública.

2.5 A Gestão de Contratos da prestação de serviços terceirizados

Conforme o **Manual de gestão de contratos administrativos na Justiça Eleitoral**, gestão de contratos “é um procedimento que visa assegurar a efetividade da proposta mais vantajosa contratada pela Administração Pública na licitação e na contratação direta sem licitação” (JACOBY FERNANDES, 2005, p. 30).

O controle e a fiscalização da execução dos serviços é poder-dever da Administração e serão efetuados por servidor especialmente designado para o fim específico de acompanhar e fiscalizar o contrato. Portanto, não é mera faculdade assegurada à administração, trata-se de um dever a ser exercido para melhor alcançar o interesse público. Essa premissa está descrita no Manual de Gestão de Contratos Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo ²⁷.

²⁷ Manual Gestão de Contratos Terceirizados – Planejamento – Acompanhamento – Fiscalização do Estado de São Paulo.

Os citados manuais, como outros na Administração Pública, são frutos de se buscar uniformidade nas ações da Administração para traduzir em eficiência dos serviços, que é um dos grandes problemas na terceirização dos serviços apontados na presente abordagem.

Administrar os contratos é função do gestor do contrato. É um funcionário da administração, designado pelo ordenador de despesa, que acompanhará a execução do contrato. Sua designação deverá estar prevista no próprio instrumento contratual ou formalizada em termo próprio definindo suas atribuições e competências para dar ciência à Contratada.

Essa premissa está descrita na Lei das Licitações (8.666/93), conforme abaixo:

Art. 67 - § 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

Art. 58 O regime jurídico dos contratos administrativos instituídos por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

[...]

III – fiscalizar-lhes a execução;

IV – aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste.

No Decreto 2.271/97, o art. 6º prevê a indicação de gestor de contrato para o acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos, visando o seu cumprimento fiel.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2001, p. 63) relata que além da fiscalização que deve ser exercida pelos ordenadores de despesas no que se refere ao controle fiscal, sendo a terceirização ser operada sob a égide da lei geral de licitações, “é indispensável que cada contrato seja designado um executor do contrato, agente da Administração Pública, que velará pela fiel execução do que foi ajustado”.

Portanto, a gestão/fiscalização da execução contratual é poder-dever da administração. Esse poder é desempenhado pelo gestor de contratos, que precisa ter o seguinte perfil, como citado no Manual de Gestão de Contratos Terceirizados, que faz parte de uma das

estratégias de gestão administrativa desenvolvida pelo Centro de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo, cujo programa está inserido num sistema de gerenciamento de informações que interliga em rede, o Governador e todo o nível executivo da administração estadual para obtenção de dados dos serviços terceirizados:

- Conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas;
- Conhecer a descrição dos serviços a serem executados (prazos, locais, frequência, etc.);
- Assegurar a perfeita execução dos serviços dentro do estabelecido nas especificações técnicas, solicitando, de imediato, a correção das imperfeições apontadas;
- Estabelecer formas de avaliação e qualidade dos serviços executados;
- Emitir atestados de avaliação dos serviços prestados;
- Manter registros de ocorrências durante a prestação dos serviços;
- Manter controle de medição dos serviços executados;
- Aprovar as medições dos serviços efetivamente executados;
- Liberar a fatura de prestação de serviços;
- Emitir atestados de realização dos serviços parcial e final.

2.6 O planejamento e a fiscalização da execução contratual

Nos Manuais de Gestão de Contratos relacionados, a execução da gestão contratual deve ser precedida de procedimentos que cabem à administração providenciar:

- 1) designação do gestor pelo ordenador de despesas;
- 2) providenciar cópia do contrato (instrumento contratual, proposta da contratada e edital completo)
- 3) tomar conhecimento do escopo e das cláusulas contratadas, quais sejam: objeto do contrato – especificações técnicas, descrição dos serviços e elementos característicos do

serviço, atividades a serem desenvolvidas pela Contratada, regime de execução condições de execução do contrato como:

- Fornecimento de materiais, disponibilização de equipamentos, uniformes aos empregados;
- Horários, frequência vigência do contrato – prazos de execução, prorrogação prazo de recebimento do objeto do contrato periodicidade e forma de medição dos serviços (limpeza por m², nº de posto/dia);
- Condições de glosas/descontos por má execução preços unitário e total e condições de pagamento, direitos, obrigações e responsabilidades das partes (reajuste critérios, periodicidade, data-base, garantia, multa e penalidades aplicáveis por inexecução contratual, hipóteses de rescisão, foro).

4) estabelecer, com o preposto da Contratada, procedimentos que possibilitem facilitar a execução e o acompanhamento dos serviços contratados por ambas as partes;

5) estabelecer formas de controle e avaliação da execução dos serviços, elaborando formulários específicos para facilitar as respectivas avaliações periódicas;

6) verificar a qualidade dos serviços prestados, solicitando, sempre que possível, a opinião dos usuários dos serviços;

7) assegurar a perfeita execução do contrato – correspondência entre especificações e execução (utilizando-se dos formulários criados para esse fim);

8) registrar ocorrências durante a prestação dos serviços, determinado a regularização de eventuais faltas ou defeito.

9) Comunicar ao superior hierárquico situações, cujas providências escapem à sua competência, propondo as providências cabíveis;

10) Atualizar, mensalmente, o cadastro de contratos de serviços terceirizados;

11) Manter o registro de informações de todos os contratos sob sua custódia, verificando a vigência, necessidades de prorrogação ou nova contratação, tomando as providências cabíveis, quando necessário;

12) Observar as épocas para reajustamento dos preços contratados, procedendo às negociações juntamente com os setores responsáveis pelo controle dos contratos;

13) Também deverá ser esclarecido ao contratado que o órgão não admite o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, salvo em situações excepcionalíssimas.

A gestão da execução contratual é a observância de todas as disposições contratuais para assegurar a realização do objeto com perfeição, pelo contratado, isto é, com emprego de material, equipamento, mão-de-obra suficiente para manter a qualidade dos serviços, durante todo o prazo de vigência.

A gestão do contrato é indispensável para a execução fiel do ajuste, nos termos pactuados pelas partes, evitando que contratada ou contratante descumpram cláusulas total ou parcialmente. A fiscalização não elimina nem reduz a responsabilidade civil da contratada.

2.7 As várias facetas da terceirização

Mesmo com as legislações citadas, no direito brasileiro ainda não existe instrumento normativo que discipline, de forma consolidada, todos os conceitos inerentes à terceirização, uma vez que ela assume, na prática, diversas formas associadas a normas específicas. Assim, a doutrina e a jurisprudência atuam, então, como forma de suplementar a deficiência legal ²⁸.

²⁸ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2001. Áreas temáticas em destaque. Terceirização na Administração Pública*. 2001. p 239.

Surge, então, o Poder Judiciário como mediador das controvérsias, com a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho ²⁹, editado no final de 1993, como jurisprudência no que se refere à relação laboral, de forma que o terceirizado não venha a ter vínculo empregatício com a entidade pública, pois, sobretudo, porque o art. 37, inciso II da Constituição Federal estaria sendo violentado na medida em que a exigência do prévio concurso para ingresso no serviço público restaria simplesmente vilipendiada.

Não poderia o Judiciário “decretar” o ingresso de um trabalhador no serviço público, via sentença judicial, desconsiderando o arcabouço constitucional vigente. A citada súmula do TST possui a seguinte redação:

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03-01-74).

II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000)

Até o advento desse novo texto, que reformula o Enunciado nº 256 do mesmo Tribunal, a Administração Pública, direta e indireta, era tratada na “vala comum” dos demais empregadores. Assim, segundo Di Pietro, fora das hipóteses admitidas nesse enunciado, não é possível o contrato de fornecimento de mão-de-obra.

Além do que, como assinala Maurício Godinho Delgado (op cit, p. 438), a Súmula 331 deu resposta a algumas das críticas que se faziam ao texto Enunciado 256, como

²⁹ BRASIL, TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Jurisprudência. **Súmulas, Orientação Jurisprudencial e Precedentes Normativos**. Disponível em: <http://www.tst.gov.br/>.

acolher “a vedação constitucional de contratação de servidores sem a formalidade do concurso público”.

Mas vale salientar que se as obrigações trabalhistas não forem integralmente cumpridas pela Administração, a contratante responde de forma subsidiária pelo seu pagamento (TERCEIRIZAÇÃO, 2001, op cit, p. 32). Di Pietro (2006, p. 347) reforça esta premissa, pois esse agente público é considerado agente público para fins de responsabilidade civil do Estado, por responder civil, administrativa e criminalmente.

Delgado (2004, p. 459) acrescenta que não pode uma entidade estatal praticar terceirização com empresa inidônea, mesmo que tenha firmado a seleção por meio de processo licitatório. Segue o raciocínio do eminente trabalhista de que o ente estatal terceirizante, mesmo que se entenda não caber a regra da responsabilidade *objetiva* do Estado, “não se pode negar a validade da incidência da responsabilidade *subjetiva*”, pois a carta magna o que fez foi aprofundar a tese da responsabilidade que é própria a qualquer pessoa jurídica, no caso em exame, os entes estatais. Desta forma, as entidades estatais respondem sim pelos valores resultantes dos direitos trabalhistas devidos aos empregadores envolvidos com contratos terceirizantes, conforme a retificação em fins do ano 2000 da Súmula 331.

Sérgio Pinto Martins (2005, p. 141), acerca do tema responsabilidade subsidiária, tem posição firmada e descreve que:

“Na prática, o que se tem verificado é a propositura de ações contra o tomador dos serviços, sem que haja explicação para a inclusão daquele no pólo passivo da ação, nem mesmo prova ou afirmação de que há inidoneidade financeira da prestadora dos serviços ou de que simplesmente desapareceu sem pagar seus empregados”.

Martins (idem, p. 141-142) segue o raciocínio de que “se não há previsão legal que estabeleça a responsabilidade subsidiária, não se pode falar nessa responsabilidade em nenhuma hipótese”, e cita a Orientação Jurisprudencial nº 191 da SDI-1 do Tribunal Superior

do Trabalho que trata do tema, para os casos que envolva contratação de empresas construtoras ou incorporadoras e empreiteiras. Segue o autor de que não é possível que um caso haja responsabilidade subsidiária e para o dono da obra não exista.

A citada orientação jurisprudencial do TST relata que a Súmula nº 331:

...não guarda relação com o vínculo havido entre o empreiteiro e o dono da obra...
se aplica às empresas prestadoras de serviços, atribuindo às empresas tomadoras a responsabilidade subsidiária pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pelas primeiras.

Desta forma, entende-se que são questionáveis e contraditórias as jurisprudências citadas, a Súmula 331 e orientação jurisprudencial do TST no que se refere à responsabilidade subsidiária e o hiato legal cria um campo fértil para a discussão ser dirimidas nos tribunais.

No que tange à obrigatoriedade constitucional da realização de licitação para contratar, além de deter-se aos pressupostos básicos de que a terceirização é fundamental no caso, se poder estabelecer diferenciação, quais sejam:

- Caracterização da contratação como serviço continuado (aquele cuja interrupção trará prejuízo à Administração), que são contratos prorrogáveis em até 50 meses (Inciso II do art. 57 da Lei 8.666 de 1993 – Lei de licitações);
- Classificação do serviço a ser contratado como sendo de caráter auxiliar; inexistência da categoria funcional no quadro funcional do órgão;
- Prestação de serviços permitindo a inclusão de fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos.

Assim, Tribunal de Contas da União busca dirimir a controvérsia (Processo TC 4908/95) em construção formulada que “a verdadeira terceirização é contratação de serviços e não locação de trabalhadores”, por que “a terceirização sem freios configuraria fraude à

disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública mediante seleção por concurso público” (Acórdão 1520/2006 – Plenário).

2.8 Os gastos crescentes com a terceirização e o controle

Recentemente, o mesmo órgão de controle externo, em seu Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2004, conclui que por não haver uma abrangência normativa que contemple todas as espécies de terceirização na Administração Pública, o que acaba por gerar distorções em vários níveis e à medida que os gastos públicos crescem, fazem crescer os problemas com essa tarefa.

O relatório traz um capítulo específico sobre terceirização e relata que “a falta de norma consolidada regulamentando critérios precisos de terceirização está resultando em um aumento gradativo da execução indireta das ações da administração federal, tendo esses dispêndios atingido em 2004 o montante de R\$ 7,3 bilhões, cerca de 26% superior aos de 2003”, ou seja, de R\$5,8 bilhões para R\$7,3 bilhões em 2004 dos gastos com pessoal ativo em pagamento de pessoal terceirizado³⁰.

O TCU alerta que “os elevados dispêndios com a terceirização são indícios de que alguns setores do governo federal podem estar utilizando a execução indireta de forma desproporcional” e que a maior preocupação do órgão de controle é da “possibilidade de violação à exigência constitucional de concurso público para a contratação de servidores” (Acórdão 1520/2006 – Plenário).

Hely Lopes Meirelles (1995, p 344 et seq.) ensina que ao contratar os serviços de determinada empresa, a Administração Pública fica investida no poder de:

³⁰ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2004. Síntese do Relatório. Terceirização.** Relator Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2005. p. 416.

Fiscalizar as empresas, com amplos poderes de verificação de sua administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros, principalmente para conhecer a rentabilidade do serviço, fixar as tarifas justas e punir as infrações regulamentares e contratuais.

No que concerne ao controle e à avaliação da gestão pública nos tempos que correm, apela-se cada vez mais às entidades que visam à auditoria interna (Secretarias de **Controle Interno**³¹) e externa (Tribunal de Contas da União), para que desenvolvam análises de desempenho, de resultados e da boa gestão financeira, cujos objetivos se concentram na análise da economia, eficiência e **eficácia**³² da gestão.

Não só em decorrência disto, mas, também, das contratações irregulares de terceirizados que se estende em diversos órgãos e entidades do governo, o TCU estabeleceu a substituição gradual dos postos de trabalho terceirizados irregularmente no âmbito da administração pública federal por servidores concursados.

Vale ressaltar que o **controle externo** é exercido pelo Congresso Nacional sobre a administração financeira e orçamentária “a Constituição Federal consagrou a expressão controle externo em referência àquele efetuado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a teor do art. 71 do Texto Maior”, *in verbis*: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (ZYMLER, 2005, p. 11-12).

O Ministro Zymler (Idem) lembra também que “de par com o Controle Externo, existem o controle jurisdicional, o controle interno e o controle social exercido diretamente pelos cidadãos e pelas sociedades civis”.

³¹ CONTROLE INTERNO: O texto constitucional e as normas vigentes consagraram que a fiscalização e o controle não se restringirão às áreas financeira e orçamentária, mas, também, à contábil, à operacional e à patrimonial, respeitando não só o princípio da legalidade, mas reconhecendo a igual importância, nessa tarefa, de serem perseguidos e preservados os princípios da legitimidade e da economicidade, a necessidade da ação preventiva e concomitante dos sistemas de controle interno na gestão pública., dentre outros.

³² EFICÁCIA: Medida em que uma organização, programa, projeto, atividade ou função alcança os seus objetivos, as metas operacionais estabelecidas e outros resultados ou efeitos. Diz respeito à relação entre os resultados esperados (impacto pretendido) e os “outputs” reais de bens, informações ou outros resultados. Em síntese, “**alcançar os resultados pretendidos em termos relativos ou absolutos**”. (Glossário de termos e expressões usados na auditoria externa do sector público “Office des publications officielles des Communautés européennes”, Bruxelles, Luxembourg, 1989). Acácio Carvalhal Costa (Inspector de Finanças Director - IGF do Ministério das Finanças de Portugal). **Como Avaliar a Eficiência e Eficácia dos Serviços Públicos?**

3 A EFICIÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

“... a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”. (grifo meu)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

3.1 O princípio constitucional da eficiência

Na Constituição Federal de 1988, o art. 37, o legislador fez incluir a eficiência no rol dos princípios da Administração Pública, inovação constitucional aplicável às atividades do Estado. Isto devido ao reconhecimento da precariedade na atuação dos seus órgãos e agentes. Assim, todos os poderes estatais devem observar a eficiência nas suas funções.

Significa dizer que não bastará apenas atuar dentro da legalidade, mas que se terá, ainda, necessariamente, que se visarem resultados positivos para o Serviço Público e o atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

Sua importância se acentua com o advento do Estado moderno, pois como ressalta o Professor Fernando Dusi Rocha (2000. p. 151/152) “uma vez engendrado pelo legislador constitucional e levado à categoria de princípio explicitado, passou a ser um dos pilares sobre os quais passou a se apoiar toda atividade administrativa brasileira” de modo que “a persecução de qualidade e de bons resultados seja percebida na concreção da norma”, como uma “tarefa do administrador diligente”.

O artigo 2º da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999 ³³, que trata do processo administrativo no âmbito federal, inseriu a eficiência como um dos princípios norteadores da Administração Pública, anexado aos da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público (PINHEIRO, 2000).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, op cit, p. 98) ressalta que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação **ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (grifo do autor)

Para o renomado Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES apud DI PIETRO, 2006, p. 98), a eficiência é um dos deveres da administração e que “é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”.

Hely Lopes (Idem) se refere à eficiência como um conceito advindo da ciência da Administração, que até então se restringia à iniciativa privada.

O conceito jurídico de eficiência pode ser elaborado à luz desse conceito administrativo, pois, na medida em que seja útil para a compreensão da realidade jurídica, não há por que não abraçá-lo (AMARAL, 2002, p. 4).

Corroborando com esta tese o judiciário, que em reiteradas decisões e acórdãos pelos tribunais superiores se posicionou favoravelmente à necessidade de o administrador voltar-se para o resultado final do seu ato, ou seja, o interesse público, primazia de todo agente público.

³³ LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.* (Publicada no DOU de 01.02.1999. p 1)

Desta forma, e diante dos novos desafios do Estado Moderno e em face da globalização e da necessidade de melhores condições no atendimento e na prestação de serviços com custo reduzido, foi introduzido o princípio da eficiência no bojo constitucional brasileiro.

Vale salientar que com a introdução do princípio da eficiência na carta magna não autoriza à Administração praticar atos ilícitos para aumentar a eficiência, deve, sim, agir em conformidade com a lei.

3.2 A busca da eficiência na terceirização dos serviços na Administração Pública

Para Chiavenato (2000, p. 49) “à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). A eficiência é uma relação entre custos e benefícios”, algo que na Administração Pública até pouco tempo não era motivo de preocupação.

Aumentar a eficiência e, conseqüentemente, obter a eficácia da Administração – produzir mais e melhor com menos meios – tornou-se uma preocupação comum a todos os países, qualquer que seja o regime político democrático e para todos os serviços da administração pública em geral.

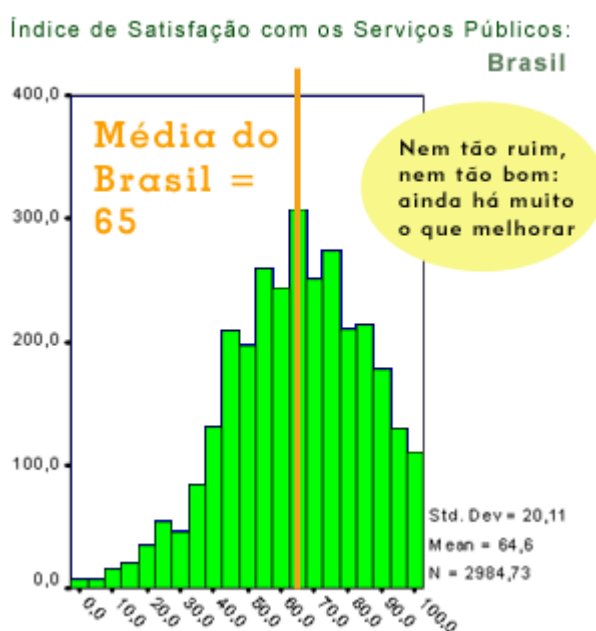
No Brasil, a Fundação Getúlio Vargas realizou pesquisa de Índice de Satisfação dos Serviços Públicos – ISSP, em 2002, em 92 municípios e nove capitais, visando traçar o perfil de como o cidadão enxerga os serviços públicos no país.

A metodologia aplicada pela FGV mede a qualidade dos serviços públicos brasileiros a partir da percepção dos cidadãos, permitindo a avaliação geral e de cada um dos

serviços de maior impacto na vida das comunidades e a indicação de prioridades de investimento para melhorias ³⁴.

A Figura 3, a seguir, traz a síntese dessa pesquisa, mostrando que o cidadão ainda não tem um serviço adequado, no que traduz a necessidade de focalizar, de forma adequada, as políticas governamentais para assim maximizar o uso dos recursos públicos e atender melhor as necessidades e os interesses dos cidadãos.

Figura 3 – Índice de satisfação com os serviços públicos – FGV



Fonte: Fundação Getúlio Vargas

Em outra pesquisa realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos – Vox Populi) em 1999, chegou-se a um índice de satisfação de 71,8% em 8 mil domicílios, que, à época, era pesquisa inédita no Brasil e uma das pioneiras no mundo, em que também ficou demonstrado que há caminhos a percorrer para gerar serviços melhores ³⁵. A intenção do

³⁴ BRASIL. FGV Opinião. Pesquisas. **Índice de Satisfação com os Serviços Públicos**. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/fgvopiniao/hm/IndiceSatisfacaoServicos.htm>. Acesso em: 12 mar 2003.

³⁵ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Uma nova relação do Setor Público com o Cidadão**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/PrimeiraPesquisaNacional.PDF. Brasília, out 2000. Acesso em set 2006 10:53.

governo federal é ter primeira referência de percepção do usuário em relação ao serviço público, que permitirá a construção de um indicador nacional médio de satisfação.

Estes dados são decorrentes de programas do Governo Federal que “desde 1991, no contexto do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade - PBQP vem-se desenvolvendo na administração pública brasileira ações cujo propósito é transformar as organizações públicas, procurando torná-las cada vez mais preocupadas com o cidadão e não, apenas, com os seus processos burocráticos internos”³⁶.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu também o Prêmio Nacional da Gestão Pública, cujas avaliações seguem modelo de Excelência em Gestão Pública adotado pelos setores público e privado em mais de 120 países e visa reconhecer e premiar que a cada ano, as organizações públicas que tenham alto desempenho institucional e se destaquem por práticas de excelência em gestão.

Assim, a moderna Administração Pública busca traçar parâmetros para atingir a eficiência. É nessa seara que a presente pesquisa visa demonstrar que a atividade de terceirização, tanto nas empresas privadas como na Administração Pública, ao menos na atualidade, necessita de que seja retirado do “véu que a esconde”, traçar diretrizes possíveis de prática para a Administração de modo que essa convivência seja pacífica, mas que também seja revestida de preceitos que contribuam para o fim dos serviços públicos: o atendimento à sociedade.

Para a Administração, Marcos Juruena Villela e Souto (2001, op. cit, p. 373) destaca que:

O objetivo da terceirização é a economicidade (e não apenas economia). Muitas vezes o valor médio por indivíduo é até superior ao que era pago como salário antes da terceirização. Mas não é só isso que conta; fora a especialização (nem sempre encontrada internamente), há todos os custos com a gestão e fiscalização dos

³⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP**. Disponível em: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br/>. Acesso em Set 2006.

serviços individualmente considerados, que são transferidos à empresa prestadora; busca-se não apenas economizar recursos, mas um maior retorno em termos de rendimento pelo capital empregado.

Então, como conciliar a qualidade dos serviços terceirizados buscando a eficiência com eficácia sem obstruir os mandamentos legais, atender à sociedade e equalizar as questões trabalhistas?

Segundo estudo do DIEESE:

A terceirização tem sido mais uma estratégia de redução de custos pela exploração das relações precárias de trabalho do que de uma redução de custos resultante ao aumento de produtividade”; destaca ainda que “mantido o padrão atual, aprofunda o processo de exclusão social brasileiro.

Além das questões trabalhistas, a terceirização hoje também é questionada quanto aos crescentes gastos da Administração Pública, como já relatado no capítulo que trata dos gastos crescentes com a terceirização e o controle (fl. 46), que contrariam o princípio da eficiência.

Mesmo que esta preocupação com a eficiência nos serviços públicos no âmbito federal não tenha ainda contagiado as demais esferas da Administração Pública como um todo, trata-se de iniciativa que, com o tempo, poderá permear as instituições estaduais e municipais.

4 TERCEIRIZAÇÃO - DA SOLUÇÃO AO PROBLEMA

“Seja vendo-a como um bem, quase como uma Fênix capaz até de fazer renascer das cinzas empresas agonizantes, seja vendo-a como um mal, tal qual Lúcifer com um tridente a esmagar as conquistas dos obreiros, o fato é que muito já se escreveu e se debateu sobre a subcontratação de mão-de-obra, a terceirização.”

Ministro Vantuil Abdala – TST

Demonstrada a contextualização que abarca a terceirização em toda a plenitude histórica e atual, cabe agora fazer as devidas interfaces dos capítulos anteriores e chegar aos meandros nos quais se encontra a espinha dorsal da temática proposta, e apontar as saídas.

4.1 As atividades terceirizadas

Dentre as atividades terceirizadas, relacionam-se: serviços técnicos na área de informática; segurança armada e desarmada; atendimento telefônico, limpeza e conservação; condução de veículos; operação de equipamentos de áudio e vídeo; serviços de manutenção de elevadores, equipamento de ar condicionado, lavanderia, veículos.

Os serviços citados são contratados por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade, conforme o enquadramento, podendo ser prorrogáveis em até 60 meses, por serem serviços continuados, conforme rege a Lei de Licitações.

4.2 A realidade atual da terceirização

Dada a alternativa de terceirizar os setores da atividade-meio, nos moldes da reforma proposta pelo Estado e implementada pelo Governo Federal, muitos setores tiveram suas áreas não essenciais repassadas a entidades privadas ou a outros entes da Administração Pública.

Com crescentes gastos com a terceirização e as contratações irregulares, os órgãos governamentais centrais e de controle e fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU), O Ministério Público Federal, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, têm-se, não só pronunciado, mas agido para conter estas falhas, de modo que o problema não se agigante ainda mais.

O exemplo recente, mesmo com certo atraso, é que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou ao Tribunal de Contas da União (TCU) proposta para substituir gradualmente os postos de trabalho terceirizados irregularmente no âmbito da administração pública federal por servidores concursados até 2010.

No prazo consignado do Tribunal de Contas da União, mais de 33 mil terceirizados serão substituídos por concursados, ou seja, servidores públicos, conforme cronograma elaborado pelo Ministério ³⁷.

De fato, não é de hoje que o TCU tem se preocupado com o fato de trabalhadores terceirizados ocuparem cargos de carreira pública nos vários órgãos. Praticamente todo relatório anual do TCU faz menção a esta questão. No relatório do Tribunal, em 2004 foram gastos R\$ 7,3 bilhões em serviços terceirizados. Um aumento de R\$

³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Notícias. **Administração Pública substituirá terceirizados**. Disponível em: http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,634516&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_semdata=1&p_itemid=2528681&p_back_url=%2Fportal%2Fpage%3F_pageid%3D33%2C2294654%26_dad%3Dportal%26_schema%3DPORTAL. Acesso em: 31 ago. 2006 09:41:32 GMT.

1,5 bilhão em comparação com 2003. Há casos como o Ministério do Turismo, em que o aumento de gastos foi de 302% entre 2003 e 2004.

Para o Ministro Marcos Vilaça do TCU, relator do processo que gerou o Acórdão 1520/2006 - Plenário, “A terceirização, quando fora dos casos regulamentados, todos referentes apenas a atividades de apoio, frustra a regra constitucional do concurso público e, freqüentemente, estando vinculada a empresas fornecedoras de mão-de-obra, representa uma meia privatização” (PIRES, 2006, p. 1).

O ministro do TCU observou que a prática de transmitir a terceiros as funções do aparelho estatal tem proporções tão extensas que nem mesmo o Ministério do Planejamento consegue determinar precisamente o número de terceirizados, diferentemente dos servidores, sobre os quais há um rigor no controle.

O Tribunal de Contas da União determinou que, no prazo de seis meses, a contar da decisão, o Ministério faça o levantamento do quantitativo exato de trabalhadores terceirizados que não executam atividades previstas no decreto que diz respeito à contratação de terceiros.

De acordo com o TCU, a justificativa dos gestores responsabilizados evidencia a causa do problema. Estes são unânimes ao alegarem que a utilização de terceirizados é a única alternativa possível para não gerar problemas de continuidade na execução de serviços públicos, quando à quantidade de vagas insuficiente ao atendimento da demanda, pois não é autorizada a realização de concursos públicos para a contratação de servidores para cobrir as deficiências.

Assim, para os gestores a solução para o problema reside em esfera alheia ao grau de decisão, o que os coloca numa situação desconfortável diante do órgão de controle, da justiça e da sociedade.

No Anexo A é demonstrado o cronograma acertado entre o TCU e o Ministério do Planejamento para as substituições dos terceirizados por contratações de servidores no Executivo.

Outro órgão que também tem combatido as contratações irregulares é o Ministério Público por meio de ações como os termos de ajustes de conduta. O procurador do Trabalho Fábio Leal Cardoso elogiou a iniciativa. Para ele, a proposta do Ministério do Planejamento atende a uma reivindicação antiga do Ministério Público do Trabalho (MPT) e indica a disposição do governo em resolver as irregularidades “Representa um compromisso de que serão sanados esses desvios nas contratações irregulares”.

O Ministério Público do Trabalho utiliza como instrumento o **Termo de Ajuste de Conduta** (TAC)³⁸ que tem por objetivo adequação do ente público à legislação trabalhista, frente à terceirização irregular, quando a conduta verificada for estabelecida a fim de evitar a terceirização dos serviços e, deste modo, substituir terceirizados por meio da realização de concursos públicos.

Mas o rol de denúncias e desvio não pára neste espectro. Outra consequência ainda mais nefasta do processo de terceirização é a precarização do trabalho. O que era tido como solução para a ineficiência do serviço público, que deveria proporcionar mais economia, qualidade e produtividade, passa a ser um problema de dimensões imensas.

Após a contratação, seja por meio de licitação, dispensa ou inexigibilidade, no gerenciamento dos contratos é que se detecta o maior número de problemas, haja vista a complexidade de se fiscalizar sem os aparatos necessários para fazê-lo.

³⁸ TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA - TAC são títulos extrajudiciais nos domínios do processo do trabalho inserido na Lei Nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000. A idéia básica é obter do eventual réu da ação civil publica o reconhecimento da prática de ato ensejador da reparação através da jurisdição coletiva e possibilitar a reparação das pretensas lesões decorrentes. (adaptado de CORDEIRO, Wolney de Macedo. **Os limites da cognição dos embargos do devedor no âmbito da execução atípica do processo do trabalho**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1176, 20 set. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8953>. Acesso em: 02 out. 2006).

Para sintetizar todas essas questões, foram listados, no Anexo B, em síntese, as observações dos conflitos e problemas com a terceirização e também no que se refere à gestão dos contratos e as decorrências que os entraves proporcionam. Esta premissa é um dos recursos para análise das mudanças do ambiente interno no que se refere ao tema tratado, como sugere Mauro Calixta Tavares (2000, p. 295-296).

4.3 A eterna zona de conflitos

O que foi demonstrado anteriormente são as relações de trabalho que se denominaram precarização geral da prestação dos serviços no âmbito da gestão dos contratos “A máquina pública ficou refém do setor privado e a privatização dos serviços públicos introduziu na máquina pública o conceito de privado em lugar do público” (BERGAMASCHI, 2004, *op.cit*, p. 60).

No que se refere à problemática externa à Administração decorrente dos contratos de terceirização, há situações que transcendem a atuação do ente público no procedimento licitatório, mesmo na fase interna (antes da licitação) ou externa (licitação em si), mas há, também, desvios de finalidade e afronta da própria Administração Pública à norma vigente. A seguir relacionam-se estes problemas:

a) **Limitação forçada de mercado:** As empresas participantes da licitação se coadunam entre si, antes da realização do certame, direcionando qual vai ser a vencedora, ou seja, há um conluio entre os licitantes, dificultando ao órgão a escolha da parceria ideal, realizando uma cartelização³⁹ do mercado, mesmo na obediência dos trâmites legais do Estatuto Licitatório. Essa manipulação é inclusive preocupação do Governo Federal que

³⁹ CARTELIZAÇÃO: Constitui-se em um acordo comercial (coalizão) entre empresas do mesmo ramo, as quais, embora conservem a autonomia interna, organizam-se com o escopo de praticar uma política de preços elevados e de restrição de mercado a novos concorrentes. PAMPLONA, Gustavo. **Os cartéis, a licitação e a teoria dos jogos**. In: *Âmbito Jurídico*, mar/2001. Disponível na INTERNET no sítio: <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/cron0120.htm>. Arquivo consultado em: maio de 2003.

implementou um Programa de Redução de Custos inclui também o combate aos cartéis que controlam serviços terceirizados⁴⁰.

b) **Contratação irregular de pessoal:** Há órgãos que realizam licitação de pessoal no contrato de prestação de serviços técnicos na área de informática que conflitam com pessoal de carreira. Deve ser observada que a atribuição dessas tarefas consta do quadro de pessoal da Casa.

Desta forma, a alteração contratual está em desacordo com o Decreto 2.271/97⁴¹. Em reiteradas decisões, o Tribunal de Contas da União vem julgando irregular a contratação de empresas para prestação de serviços quando as tarefas a serem desenvolvidas integram o elenco das atribuições dos cargos permanentes, conforme prescreve o § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/97 a seguir:

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

O TCU por diversas decisões e acórdãos⁴², já se pronunciou sobre o tema, determinando aos órgãos auditados a observância da norma sobre a inclusão de atividades não sujeitas à terceirização, que contrariam o estabelecido no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal e o Decreto n.º 2.271/97, ou seja, não se pode terceirizar *funções essenciais e próprias do órgão ou para a execução de atividades inerentes às suas categorias funcionais* que estabelece a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público..

⁴⁰ Fonte: NOTÍCIAS COMPRASNET – **Orçamento de 2003 permite salário mínimo de R\$234, diz Palocci**. Disponível na INTERNET no sítio: http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=145. Arquivo consultado em: março de 2003.

⁴¹ DECRETO 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.* (Publicado no Diário Oficial da União, dia 08/07/1997, página 014293, coluna 2).

⁴² BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Jurisprudências recente do órgão máximo do controle externo: Acórdão nº 826/2007 – Plenário - 09/05/2007 - Relator: Benjamin Zymler; Acórdão nº 712/2007 – Plenário - 25/04/2007 - Relator: Marcos Bemquerer Costa; Acórdão nº 2.990/2005 - 1ª Câmara - 29/11/2005 - Relator: Augusto Nardes; Acórdão nº 1.014/2005 - Plenário - 20/07/2005 - Relator: Benjamin Zymler; Acórdão 593/2005 - Primeira Câmara – 12/04/2005 - Relator: Augusto Sherman Cavalcanti.

Dentre as práticas ilícitas flagrantes, uma delas é a que se utiliza da legislação sobre trabalho temporário – que não tem essa finalidade, mas acaba servindo como caminho. A terceirização não tem ainda lei própria, como enfatiza em sua obra o Procurador do Trabalho Rodrigo de Lacerda Carelli ⁴³:

Há uma certa tendência em confundir terceirização com a contratação de mão-de-obra temporária. Esta é um processo totalmente diferente, regulado pela Lei n.6.019/74, que permite a criação de empresas “locadoras” de mão-de-obra para fins específicos, como picos de produção e por período predeterminado não superior a três meses. Já a terceirização propriamente dita, aquela em que a prestadora toma a seu cargo a tarefa de suportar a tomadora, em caráter permanente, com o fornecimento de produtos ou serviços, não mereceu até agora legislação própria.

c) **Quarteirização ⁴⁴ dos serviços contratados como terceirização.**

Trata-se de mais uma tentativa de burla à norma regente. Alguns *experts*, ao serem contratados, passam tal atribuição a outrem. Isto vem ocorrendo com frequência na prestação de serviços advocatícios. Trata-se, na verdade, de um verdadeiro vilipêndio ao princípio insculpido no parágrafo 3º do art. 13 da Lei nº 8.666/93. Nunca é demais lembrar que qualquer contrato administrativo oriundo de licitação deve conter cláusula que estabeleça a obrigação de que os serviços sejam prestados pessoalmente ⁴⁵.

d) **Tentativa de se regulamentar a terceirização.**

O legislativo tenta disciplinar a atividade de terceirização no serviço público federal, por entender que existe total descontrole do governo sobre as empresas prestadoras de serviços e seus funcionários, pois sequer conhece o número total desses funcionários.

⁴³ Fonte: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE). **Terceirização e Conseqüências para o Trabalhador Projeto de Lei tramita na Câmara.** Disponível na Internet, no sítio: http://www.contee.org.br/secretarias/juridicos/materia_5.htm. Acesso em 3 out. 2006 11:49:35 GMT. O Procurador do Trabalho Rodrigo de Lacerda Carelli, faz parte da Coordenadoria Nacional de Combate às Fraudes nas Relações de Trabalho (Conafret) foi criada pela Procuradora-Geral do Trabalho.

⁴⁴ QUARTEIRIZAÇÃO: Em administração, define a transferência da gestão dos serviços já terceirizados de uma grande empresa para uma outra organização especializada. O processo permite a completa desvinculação, tanto administrativa quanto operacional dos serviços objetivo de terceirização, promove a condensação do organograma da empresa transferidora e possibilita aos seus executivos superiores maior concentração nas atividades mais complexas. “Nesse contexto, a empresa ‘quarteizada’ possui, em geral, a função de consultor técnico e interlocutor entre a empresa tomadora de serviços e os prestadores destes” (POLONIO, Wilson Alves. Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários. São Paulo : Atlas, 2000. p. 128)

⁴⁵ CORREIA, Fábio Cardoso. **Dívida ativa municipal e a terceirização de sua cobrança.** Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1999/revdireito1999A/est_dividativa.pdf. Acesso em set 2006 11:32. p. 10-12

Neste sentido parece que há razão. Mas da forma como se quer, sem limitações, pois há milhões de brasileiros que se encontram nesta situação, sem garantias, sem planos de assistência médica, sem planos de aposentadoria, sem aquilo que, no mínimo deveria ser garantido a qualquer trabalhador. Seria uma máscara para uma forma "moderna" de escravidão?⁴⁶

Dentre as tentativas de legislar sobre o assunto, cita-se a apresentação recente de Projeto de Lei 4.330, na Câmara Federal, de autoria do empresário e deputado Federal Sandro Mabel (PL/GO) que já recebeu várias críticas por ser liberalizante demais, cuja justificativa encontra-se no primeiro parágrafo deste item.

O Chile recentemente aprovou lei das terceirizações, cuja justificativa foi de acabar com os abusos contra os trabalhadores terceirizados, pois estavam à margem dos demais contratados ⁴⁷.

Desta forma, regular a terceirização é assunto que merece ser mais bem discutido para que se chegue a um denominador que seja favorável tanto aos trabalhadores, mas também sem deixar de desvencilhar o controle dos gastos públicos.

e) A burla na contratação indireta de mão-de-obra por meio de Cooperativa de Trabalho.

A Lei 5.764, de 16 de dezembro de 1971, define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Abriu-se espaço para a criação de cooperativas que tenham por fim a exploração de determinada e específica atividade econômica de prestação de serviços – as cooperativas de trabalho. Mas a proliferação da cooperativas de trabalho decorreu do advento da Lei 8.949/94, em que a

⁴⁶ APAPE. Documentos. **Governo derruba projeto que amplia terceirização.** Fonte: O Globo On Line - 21/08/03. Disponível na Internet no sítio: <http://www.apape.org.br/gl210803.htm>. Acesso em set 2006 11:22.

⁴⁷ Fonte: **FOLHAONLINE**. 18 mai 2006. Lei Chilena estende direitos trabalhistas a terceirizados. Acesso em 6 set 2006.

contratação indireta de mão-de-obra por meio de cooperativa tornou o caráter de espécie de Terceirização.

O estudo de Flávio Freitas Farias (2001, p. 11-14), assinala que se deve dar destaque à distinção entre cooperativas e empresas, pois há críticas às cooperativas de trabalho e à participação destas no mercado de terceirização de serviços, chamadas assim de “cooperativas de fachada”.

As cooperativas são forjadas por alguns indivíduos com o único objetivo de fugir às obrigações legais incidentes sobre a atividade empresarial, mormente as de natureza trabalhista e tributária. Desta forma, estas “empresas” travestidas de cooperativas configuram flagrante desvio do verdadeiro cooperativismo.

Na prática, a sociedade cooperativa tem sido instrumento de fraude à legislação trabalhista. Há numerosos exemplos de aplicações desviadas desse tipo de contratação, onde se estabelece uma relação subordinada entre o tomador de serviços e o cooperado ou ainda entre o sócio cooperado e a sociedade cooperativa. Além disso, não é raro encontrar a cooperativa atuando na atividade-fim da tomadora (MORAES, 2003, p. 109-111).

Sobre a atividade de cooperativas de trabalho, o Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre o tema ⁴⁸. Solicitou que seja aperfeiçoado o processo de gestão/fiscalização quanto à idoneidade e operação dos ajustes quando se trata de contratação de cooperativas de trabalho.

Não obstante, no citado acórdão, o TCU determinou que inclusive que seja observada estritamente o disposto no art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, quanto à vedação de subcontratação total ou parcial do objeto do contrato.

⁴⁸ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 1.978/2004** – Plenário - 01/12/2004 - Relator: Augusto Sherman Cavalcante.

f) Fraude nas licitações.

Outro formato de desvio de finalidade da terceirização são as fraudes nas licitações e com elas o conluio de privado e público. As páginas policiais dos jornais agora passam a mostrar “o véu que se esconde” os crimes de “colarinho branco”.

Sérgio Pinto Martins (2005. p 172) discorre que mesmo que as fraudes existam e continuem a existir, o que se deve proibir “é a intermediação ilícita da mão-de-obra, como é o marchandage, a exploração do homem pelo próprio homem, com o objetivo de fraudar os direitos do trabalhador”.

O Departamento de Polícia Federal tem sido um órgão dos mais atuantes órgãos para desbaratar quadrilhas que visavam à burla em licitações. A DPF tem feito várias operações que resultaram em prisões de empresários, políticos, servidores públicos, funcionários terceirizados e até mesmo juízes.

Dentre as fraudes mais comuns, observam-se subornos aos funcionários públicos para vencer licitações, que forneciam informações privilegiadas às empresas licitantes; outras empresas tentavam fechar contratos com o governo que recebiam dinheiro para abandonar as concorrências públicas ou apresentar propostas “de fachada”; alterações em contratos, cuja majoração vai além do que a lei permite, entre outras.

Os casos mais recentes e conhecidos foram as operações “Vampiro” (2004); “Sanguessugas” (2006) que envolveram o Ministério da Saúde e municípios e Operação “Mão-de-Obra” (2006) desencadeada no Senado Federal. Mas não é só no âmbito federal que ocorrem fraudes, a Operação Saúva, por exemplo, envolveu os estados do Amazonas e Rondônia.

Vale citar o caso mais recente, que teve muita repercussão, pois houve envolvimento de políticos, governadores, servidores públicos e empresários. Foi deflagrada

em maio de 2007 pela Polícia Federal, a Operação Navalha, contra fraudes em licitações de obras do governo - incluindo projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Luz Para Todos⁴⁹. Foram 40 mandados de prisão por fraudes em licitações, corrupção passiva e ativa, tráfico de influência e lavagem de dinheiro.

g) Precarização da relação de trabalho dos terceirizados.

Este tópico é na verdade a soma de todos os outros, pois, quando utilizados serviços terceirizados, acarretam o que se chama hoje de precarização da relação de trabalho, o desvio da sua finalidade principal.

Carelli (2003, op. cit, p. 212) descreve que em relação aos servidores públicos, os prestadores de serviços terceirizados “são tidos como trabalhadores de segunda categoria, discriminados no próprio ambiente de trabalho, detentores de menores direitos e realizando atividade de menor importância”. Segue o autor de que outra forma de precarização é a de que a qualquer hora, aquele empregado “pode ser trocado por outro, já que está sendo somente alugado pelo real empregador”. Em função disto, “não há tempo para comprometimento, fidelidade ou sentimento de pertencimento”.

A terceirização foi idealizada para dar mais eficiência à produção. Esta é a essência tanto para a atividade privada como pública. Mas parece-nos que quando importamos tecnologia, métodos ou políticas, implementamos na verdade a parte podre destes elementos, principalmente quando se trata de relação de trabalho. A terceirização na indústria tem por expediente reduzir custos “a qualquer preço”, visando a utilizar meios espúrios de competitividade empresarial, acaba por precarizar a mão-de-obra operária.

⁴⁹ Fonte: Portal Estadão. 17 de maio de 2007. Operação Navalha prende 47 por fraudes em licitações. Disponível na Internet no sítio: <http://www.estadao.com.br/ultimas/nacional/noticias/2007/mai/17/88.htm>. Acesso em 12 jun 2007.

Na Administração Pública, como relacionado na Tabela 5: Conflitos e problemas com a terceirização e na gestão dos contratos e suas decorrências, nota-se a precarização da relação de trabalho na terceirização dos serviços públicos é evidente.

Na sociedade, a precarização da relação de trabalho vai determinar redução da renda do trabalhador, vai diminuir o fomento à economia, diminuir a circulação de bens, porque vai reduzir o dinheiro injetado no mercado. Com uma terceirização que serve para a redução e a precarização da mão-de-obra, haverá grande prejuízo à cidadania brasileira e à sociedade de um modo geral, afirma José Nilton Pandelot presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho ⁵⁰.

h) Vícios decorrentes à lei de licitações.

Outro entrave para o administrador público são os vícios gerados pelas normas de licitações que, mesmo modificadas recentemente pela implantação do pregão presencial e pregão eletrônico, não debelaram vícios antigos, e até criaram novos.

Na licitação regida pela Lei 8.666/93, por exemplo, é a indústria do recurso administrativo, que por muitas vezes empresas “laranjas” utilizam este artifício protelatório e o fazem para atrasar o certame licitatório, para atrapalhar a celebração de contrato com outra empresa que é concorrente. Este problema é amenizado quando se pode utilizar o pregão, pois há apenas, a fase recursal, enquanto na lei de licitações, para cada fase há uma possibilidade de recurso, além das impugnações.

⁵⁰ THENÓRIO, Iberê. **A terceirização é a desgraça das relações de trabalho.** Repórter Brasil. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.com.br/exibe.php?id=711>. Acesso em 2 out. 2006 10:03:06 GMT.

Outra dificuldade, agora gerada pela Lei do Pregão, 10.520/2002 ⁵¹, é a “ditadura” do menor preço. Faz com que os licitantes abaxem os preços de tal modo que depois não conseguem honrar os contratos, o e tem gerado aplicação de penalidades e às vezes rescisões daqueles contratos, forçando a Administração a realizar nova licitação, o que faz elevar custos para a máquina administrativa.

Sobre proposta mais vantajosa, o art. 3º do estatuto geral das licitações dispõe:

Art. 3º - A licitação destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifo meu)

Desta forma, pode para a Administração, ser o conceito de “mais vantajoso” nem sempre e necessariamente o mais barato, pois se deve entendê-lo à luz das exigências constitucionais de economicidade e eficiência.

Portanto, são problemas de várias vertentes, além das questões macroestruturais e regimentais dos órgãos da Administração Pública, que é o caso, por exemplo, da descontinuidade administrativa, desencadeando modificações administrativas, o que pode ser positivo, mas com o risco de não haver o atendimento previsto, haja vista ser tipo de mudança administrativa não planejada.

Não basta a realização de o procedimento licitatório ter sido um sucesso, se o gerenciamento desse contrato não for sendo bem conduzido pelo Gestor/Fiscal do Contrato. Além e acima desta questão legal, entende-se que é necessário se adotar medidas que visem melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas no âmbito da

⁵¹ Lei 10.520/2002 (Lei Ordinária) de 17/07/2002. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.* (Publicado no D.O.U. de 18/07/2002, p. 1)

Administração Federal, por meio da melhoria da sistematização dos controles e da avaliação dos contratos administrativos.

O cuidado ao se tratar de questões de economicidade, eficiência e eficácia deve estar atrelado a condições de mesma especificidade e categoria dos contratos a serem analisados, ou seja, a contratos que abrangem maior ou menor especificidade, o que eleva a comparabilidade entre os contratos, de modo a favorecer as condições de regulamentá-la.

Devem-se, assim, ultimar estudos mais profundos que abranjam maior número de situações possíveis para haver parâmetros seguros e confiáveis.

Sobre o tema terceirização, alguns administradores públicos já publicaram textos que questionam o avanço da terceirização no setor público, como José A. Monteiro (1991, p. 4), que relata não acreditar em enxugamento da máquina pública, até porque a diminuição de servidores e de órgãos não se traduz em melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Soares (1998, p 131) desfecha dizendo que “a combinação das desigualdades sociais, do avanço tecnológico, do desenvolvimento das forças produtivas, nos países de capitalismo avançado”, concomitante “com o atraso secular dos países menos atrasados, periféricos – conduzem o “retorno” ao passado, às formas pretéritas de relações sociais”.

O modo concreto como perseguimos e enfrentamos os conflitos hoje é que nos vai nos proporcionar os caminhos a serem conquistados, seja de forma positiva ou negativa, nossas ações é que darão o fermento.

O Professor Fernando Dusi Rocha (op. cit, p. 295) bem lembra que “os conflitos de idéias e de interesses demonstram ser uma oportunidade para o crescimento e colaboração. É preciso abordar o conflito como algo normal, necessário e com potencial produtivo”. Segue

a sustentação de que “o conflito pode ser uma coisa boa, não necessariamente perniciosa”, e deve ser encarado como algo produtivo, “salutar para a vida democrática”.

5 METODOLOGIA

“Nenhum auditor poderá fazer um trabalho de avaliação de operação de modo melhor que o gerente imediato. Ninguém conhece mais sobre as pessoas, seus clientes, suas forças, suas fraquezas e seus compromissos que o gerente direto responsável por sua área”.

H. James Harrington

5.1 Sistemática Operacional

No estudo abordado, utilizou-se o método de abordagem dedutivo, de modo a buscar um levantamento e estudos de dados e informações, que visem compreender a problemática da terceirização na administração pública.

Um dos formatos de métodos usados foi a pesquisa quantitativa, que, de acordo com Raymond Boudon (1989, p. 24-25), que é definida como a que permite recolher um conjunto de elementos, informações comparáveis entre um elemento e outro. Desta comparabilidade se faz a análise quantitativa dos dados.

Demo (1985, p. 113-115) ressalta que a condição necessária para o ponto de partida para método quantitativo como o qualitativo é perguntar-se o *por quê?* O título da presente abordagem já traz algumas perguntas: Por que terceirizar os serviços públicos? Por que não contratar servidores ao invés de prestadores de serviços? O porquê destes dilemas?

Para a montagem da presente obra foram adotados procedimentos que possam passar estas e muitas outras perguntas para respostas. Para isso, na concepção de Boudon (Idem, p. 24-25), há quatro momentos a serem observados:

- 1) Formulação das hipóteses;
- 2) Construção do projeto de observação;
- 3) Construção de variáveis;
- 4) Análise das relações entre as variáveis.

Pedro Demo (Op. cit, p. 113-115) ressalta que, a partir de exercícios metodológicos, é que se reduzem a tendência verbalizante e filosofante da metodologia, pois, ao contrário, ela é exigente, é a face central da ciência.

Neste sentido é que, para a presente abordagem, na prática seguiram-se os seguintes caminhos:

- Na primeira fase, foi realizada coleta de documentos textuais como: livros de leitura corrente, legislações atualizadas, jurisprudência, relatórios de gestores de contratos, doutrinas pertinentes e publicações de caráter técnico, além da observação e da vivência do autor, que fazem parte direta ou indiretamente do tema central ora estudado;
- Após o levantamento bibliográfico e produção de documentos, procederam-se, leituras e fichamentos;
- Feito todo o fichamento, bem como feita a coleta de informações, passou-se a efetuar a textualização e a montagem da presente monografia;
- A pesquisa bibliográfica do referencial teórico será feita em bibliotecas de obras de referência, pesquisa com sistemas de busca, como a internet, bases de dados, periódicos especializados, manuais administrativos, teses e dissertações, revistas, jornais e outros artigos publicados;
- Foi objeto, também, a transcrição de parte da monografia deste autor, desenvolvida na graduação, cujo tema “terceirização na administração pública” foi publicado numa coletânea editada pela Editora Universa. Trata-se da parte referente ao referencial teórico.

Com relação ao propósito do presente projeto, investigou-se na pesquisa aplicada à forma de buscar soluções potenciais para problemas humanos, segundo a concepção de Roesch (1999).

5.2 Hipóteses

Antonio Carlos Gil (2004. 31-32) ressalta a essencialidade para a pesquisa científica da formulação de hipóteses, pois “é a proposição testável que pode vir a ser a solução do problema, pois a pesquisa científica se inicia sempre com a colocação de um problema solucionável”, e é o que pretendo demonstrar na presente abordagem.

A seguir, foram propostas as seguintes hipóteses, e mesmo que a construção delas não abarque todas as incluídas do texto consultado, ao menos são as principais:

- Rever a situação dos serviços terceirizados na administração pública, de maneira contextualizada, de modo a repensar esta suposta premissa neoliberal;
- Há postos de serviços terceirizados, como na área de informática que são atividades interdisciplinares, que interferem em todos os setores, portanto não devem ser terceirizados, ao menos na totalidade, pois, apesar de amparo normativo, trata-se de segurança da tecnologia da informação de toda a administração, além do que há atividades que fazem parte do quadro permanente de pessoal da instituição, não passíveis de terceirizar;
- Pela intermediação de mão-de-obra, pode haver conseqüências práticas imediatas sobre os trabalhadores terceirizados, causando a precarização do trabalho humano, uma nova moldagem de escravidão;
- Sem alternativas e amparo legal, o órgão talvez tenha se tornado refém de empresas administradoras, com qualidade dos serviços que deixam a desejar e licitações direcionadas e viciadas;
- A ineficiência das empresas contratadas estaria indicando a necessidade de revisão de uma continuada política de terceirização;

- A difícil relação de subordinação que há entre os terceirizados diante do tomador de serviços, determinando muitas vezes a pessoalidade e habitualidade, contrariando a norma, ainda que não trate de atividade-fim, gera conflitos de toda ordem;
- O que era exceção tornou-se regra. Muitos órgãos da Administração Pública possuem mais pessoal terceirizado do que servidores do quadro, que pode chegar a 80% da mão-de-obra disponível, descaracterizando a idéia central da terceirização;
- Os crescentes gastos públicos apontadas pelos órgãos de controle traduzem que a opção de terceirizar serviços deve ser revista, pois contradiz a essência da instituição.

5.3 Produção, Coleta e tratamento dos dados

Para identificação da problemática da terceirização no âmbito da Administração Federal, foram realizadas pesquisas descritivas e explicativas, tendo como meios de investigação, a pesquisa de campo, a participante, a bibliográfica e a documental.

Em relação ao referencial teórico e à ambiência organizacional, a técnica para coleta de dados foi a de pesquisa bibliográfica e documental, em que foram consultadas as bibliotecas do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, a da Escola Nacional de Administração Pública, a da Fundação Getúlio Vargas; do Supremo Tribunal Federal, os meios eletrônicos como a Internet, os arquivos eletrônicos e os documentos organizacionais (ex.: contratos administrativos, normas internas, planos de ações, entre outros).

Dentre os documentos organizacionais consultados, destacam-se:

- Contratos Administrativos de órgãos públicos;
- Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República;

Haja vista que o objeto de estudo trata de tema na Administração Pública, a pesquisa nas legislações que a abrangem é fundamental, principalmente quando se permeia o princípio da legalidade que é inerente a toda Administração Pública, não podendo o administrador público utilizar a discricionariedade ao bel prazer. Nesse aspecto, foi pesquisada a legislação nos sítios na Internet do Senado Federal e Presidência da República, no que se refere ao âmbito geral, além de bibliografia consultada de jurisprudências e doutrinas.

Para a obtenção dos dados para a pesquisa no âmbito da visão prática da problemática, a técnica utilizada foi a pesquisa de campo quantitativa, por meio de questionários dirigidos, concomitantemente com entrevistas, a diversos atores envolvidos, tais como: gestores de contratos, haja vista serem os fiscalizadores diretos e tomadores de decisão, além de possuírem a percepção rotineira das atividades dos serviços terceirizados, os administradores públicos de alto escalão (nível de controle e gerência), cuja coleta foi transcrita da monografia de graduação citada.

É a opinião de *experts* dos setores competentes, no caso da estrutura organizacional. Essa pesquisa foi realizada durante o Estágio I para o levantamento de dados. Especificamente, em relação às questões ao nível de gerência, foram adaptados da obra de Brian Friedman et al ⁵² e alguns sítios relacionados à gestão de pessoas na Internet.

Além disso, no presente estudo, foi analisado outro espectro a ser alcançado, que é o cliente final dos serviços de terceirização: os clientes externos (demandantes dos serviços). Nesse sentido foram realizadas entrevistas com os usuários.

Mas, além de todas essas premissas, nada como ser testemunha ocular e agente atuante ante as questões levantadas de todo esse trabalho, fazendo parte da estrutura organizacional, buscando, conjuntamente com a administração, moldar a concepção moderna

⁵² FRIEDMAN, Brian et al. **Capital humano – Como atrair, gerenciar e manter funcionários eficientes**. São Paulo : Futura, 2000.

de administrar, traduzindo em nova visão do que pode ocorrer no âmbito da Administração Pública. Nessa linha, segundo Roesch, dentro das técnicas de coletas de dados da observação participante, é que “o pesquisador tem permissão para observar, entrevistar e participar no ambiente de trabalho do estudo”.

O escritor observador busca a percepção prática e a experiência dos atores envolvidos com a terceirização na Administração Pública, particularmente dos **gestores dos contratos e os administradores públicos em nível de gerencial**, além das decisões e das práticas **dos órgãos de controle e polícia estatais** como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os tribunais de contas dos estados, O Ministério Público Federal e do Trabalho, o executivo, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Departamento de Polícia Federal.

6 PROPOSTAS DE MUDANÇAS

"Quando a cumulação de riqueza deixar de ter um significado social importante, acontecerão mudanças profundas no código moral. Teremos de saber nos libertar de muitos dos princípios pseudo-morais que supersticiosamente nos torturam por mais de dois séculos e pelos quais enaltecemos como virtudes máximas as qualidades humanas mais desagradáveis. Precisamos ter a coragem de atribuir à motivação 'dinheiro' seu verdadeiro valor. Quando a verdadeira medida da riqueza não for mais o dinheiro disponível para o próprio consumo do supérfluo, mas do tempo do qual se dispõe para atividades livremente escolhidas, quando formos educados - como o Sócrates descrito por Platão no 'Pedro' - para desfrutar intensamente das pequenas alegrias da vida diária e transformar minutos que passam em momentos que duram, então os problemas do emprego e do desemprego serão apenas uma feia lembrança e a libertação da fadiga terá se alastrado até abranger a total libertação do trabalho".

DOMENICO DE MASI

6.1 Soluções à problemática apontada

Como já foi dito no contexto geral, a terceirização não é, de todo, um mal trazido como solução da política do neoliberalismo para dar mais eficiência ao Estado, porque, essencialmente, a terceirização como modelo de gestão pública possui boas referências em algumas áreas, como originalmente foi preconizado.

Áreas como serviços de limpeza e conservação, desde que bem fiscalizadas, têm-se revelado eficientes, além do que, a Administração Pública se modernizou, mesmo que não tenha alcançado ainda o ideal, mas especializou-se e não faz mais sentido contratar servidor para setores como citado anteriormente, ou seja, que não seja a atividade-fim do Estado.

Entretanto, um resultado indesejável pode ser positivo, ou seja, contribuir para uma melhoria. Porém não se conhecem as causas, logo, merece ser investigado. Para chegar a análise dos problemas, temos que fazer um levantamento destes, identificá-los e classificá-los.

Foram utilizados algumas ferramentas de administração para o controle de qualidade. Dentre estas, uma ferramenta utilizada foi o Diagrama de Causa e Efeito⁵³.

No **Anexo c: Proposições de mudanças em função das decorrências**, é demonstrado por meio da Tabela, quais as alavancas para se concretizar as metas a serem atingidas por meio das ações. Buscou-se, para facilitar a sistematização das metas e visualização do que se propõe, a utilização do método 5W 2H⁵⁴, que é uma ferramenta de análise e solução de problemas em busca da qualidade na administração. A esse método, foram utilizados os 5W 1H, haja vista a não inserção do último H - *How Much* (Quanto custa).

Apontam-se as soluções para os problemas, propõem-se as soluções, mas faz-se necessário que seja feito o acompanhamento da verificação dos resultados, que seja o ciclo PDCA⁵⁵. É um método que se constitui de quatro fases básicas: Planejar, Executar, Verificar e Atuar corretivamente.

Desta forma, implementar uma ação para dirimir o problema, para tornar a Administração Pública de fato eficiente naquilo que se propõe, é necessário que haja o engajamento de toda a organização, para todos os membros se envolvam e estejam de alguma forma inseridos nestas tarefas.

⁵³ DIAGRAMA DE CAUSA-EFEITO DE ISHIKAWA: Este diagrama, originalmente proposto por Kaoru Ishikawa na década de 60, já foi bastante utilizado em ambientes industriais para a localização de causas de dispersão de qualidade no produto e no processo de produção. Ele é uma ferramenta gráfica utilizada para explorar e representar opiniões a respeito de fontes de variações em qualidade de processo, mas que pode perfeitamente ser utilizada para a análise de problemas organizacionais genéricos. Ele é uma ferramenta analítica que, utilizada por um grupo de projeto, parte de um "problema de interesse" e possibilita a ocorrência de um "brainstorm" no sentido de identificar as causas possíveis para o problema. (Sobre Diagrama de Causa e Efeito de Ishikawa disponível em: www.numa.org.br/transmeth/ferramentas/ffishikawa.htm. Acesso em: out 2006)

⁵⁴ MÉTODO 5W 1H: Tipo de Check-list utilizado para garantir que a operação seja conduzida sem nenhuma dúvida por parte das chefias e subordinados. Os 5 W correspondem às seguintes palavras do inglês: What (o que), Who (quem), When (quando), Where (onde) e finalmente Why (por quê). O 1 H corresponde a How (como), ou seja, o método a ser utilizado para conduzir a operação. Atualmente, procura-se incluir um novo H (How Much / Quanto custa), transformando o método em 5W 2H. **Glossário da Qualidade de A a Z da Associação dos Servidores do Controle Interno e dos Usuários do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de São Paulo ASCUSIAFESP**. Disponível na INTERNET no sítio: <http://www.ascusiafesp.org.br/artigo13glossariodequalidade.htm>. Acesso em em: out 2006.

⁵⁵ O CICLO PDCA: Foi desenvolvido por Walter A. Shewart na década de 20, mas começou a ser conhecido como ciclo de Deming em 1950. O ciclo PDCA é um método que visa controlar e conseguir resultados eficazes e confiáveis nas atividades de uma organização. É um eficiente modo de apresentar uma melhoria no processo. Padroniza as informações do controle da qualidade, evita erros lógicos nas análises, e torna as informações mais fáceis de se entender. Pode também ser usado para facilitar a transição para o estilo de administração direcionada para melhoria contínua.

6.2 Complicadores previsíveis

Sair da cômoda posição de espectador dos acontecimentos e da sua evolução, para indicar alternativas de soluções para os problemas é uma tarefa sempre com alguns traços de ousadia, com as previsíveis dificuldades e conflitos que a iniciativa possa ensejar. Não se busca uma solução acabada, mas uma interpretação minimamente razoável, apontando soluções para um setor multifacetado e instigante, cuja temática é a terceirização, sem dúvida, bastante desafiadora.

Sendo ator participante da Administração Pública (servidor público), e ainda mais citando problemas que são inerentes a qualquer órgão público, inclusive o qual trabalho, podem os cétricos enxergar como algo terminante e não benéfico, haja vista a miopia que lhes é comum.

É, portanto, desafiador ser testemunha ocular e agente atuante ante as questões levantadas, colocando-se numa posição um tanto constrangedora. Talvez seja essa uma das maiores dificuldades enfrentadas, que, por vezes, não tenha recebido a verdadeira compreensão do que estava sendo feito e o quão edificante é a prestação do presente trabalho.

Outro foco de dificuldades é que o comprometimento da alta administração dos diversos órgãos da Administração Pública, que vai, além de mera alocação de recursos, mas integra-se às prioridades, assumindo as responsabilidades das possíveis mudanças.

Se o comprometimento da alta administração é condição necessária para o sucesso de qualquer projeto de melhoria, certamente não é suficiente por si só. Deve, sim, abranger toda a cadeia em que será desencadeada a provável mudança.

Em se tratando das mudanças organizacionais, como diz Chiavenato (2000, p. 532), “não podem ocorrer isoladamente, pelo contrário, ocorrem sistematicamente, umas afetando as outras e provocando um poderoso efeito multiplicador”. Se desencadeadas em outros rumos, não se aceitando as soluções propostas ou mesmo sua continuidade, haverá retrocesso, o que atua de maneira negativa.

6.3 Acompanhamento e avaliação

Atuar é estar presente e verificar as mudanças. Com efeito, algumas delas estão sendo implementadas, as que não requerem recursos orçamentários. São sugestões de simples alterações nos procedimentos que inserem melhorias mais rápidas.

Dentre os mecanismos de avaliação de maior grau, estão:

- Revisão do quadro de pessoal efetivo;
- A implementação de Programa de Qualidade nos processos administrativos;
- Pesquisa de opinião ao cliente externo a performance da prestação dos serviços;
- Introdução de parâmetros de comparação entre contratos internos e externos (outros tribunais) de custo-eficácia;
- Análise de viabilidade de uma terceirização (vale a pena ou não terceirizar), a qual poderá realizar-se em cada renovação.

CONCLUSÃO

"Vejo homens livres se voltarem contra alguns dos princípios mais sólidos, autênticos e tradicionais, da religião e da virtude: a avareza é um vício; a prática de usura, um crime; o amor pelo dinheiro, desprezível; quem menos persegue o dinheiro trilha verdadeiramente o caminho da virtude e da profunda sabedoria. Daremos novamente mais valor aos fins do que aos meios e preferiremos o bem ao útil. Prestaremos homenagens a quem soube nos ensinar e acatar a hora e o dia com virtude, àquelas pessoas maravilhosas capazes de extrair um prazer direto das coisas, como os lírios do campo que não semeiam nem tecem".

John Maynard KEYNES

Sem dúvida nenhuma, o processo de terceirização é tendência nas relações de trabalho contemporâneas. Parece ser um caminho sem volta no contexto do Serviço Público Brasileiro, tendo em vista a necessidade de propiciar-lhe mais eficiência e eficácia, pois, bem administradas, geram vantagens significativas para a Administração Pública.

De fato, trata-se de fenômeno universal, geral e irreversível, pois que decorre da globalização da economia do planeta, não tendência de um ou de outro bloco. É um processo que, principalmente, passa pela expansão da economia, na busca de um mercado cada vez mais competitivo.

Decorre do advento da filosofia do ideário do neoliberalismo da economia e da terceirização, figura como parte preponderante no contexto de parcerias do governo com a iniciativa privada.

Mas não pode o Estado utilizar este artifício para terceirizar atividades típicas do Estado, consideradas próprias atividades fim da Administração Pública, aquelas abrangidas nas categorias funcionais do plano de cargos do órgão ou entidade, com exceção das dispostas legalmente, além de inferir em limite de despesa, cujo teto é estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao permear estudos mais aprofundados do tema, nota-se que o serviço terceirizado é, na verdade, uma máscara da relação de emprego que seria da própria Administração Pública, que é executado pelos contratados que também sofrem com a precarização da relação laboral com a empresa, pois o órgão contratante, por sua vez, não pode interferir diretamente, haja vista a possível configuração de subordinação direta ao tomador de serviços, impedido por lei.

As licitudes e ilicitudes na terceirização de mão-de-obra na Administração Pública provêm de entraves existentes de toda ordem, que, por muito tempo, há de perdurar se os Administradores Públicos não se conscientizarem de que há necessidade de rever essa situação, e alertas já foram feitos pelo Tribunal de Contas da União nas seguidas análises das Contas do Governo.

A amplitude de seus horizontes que se deu à terceirização dos serviços na Administração Pública estabeleceu um conflito generalizado, de modo que, ao se buscar reverter o quadro atual, ou seja, demitir prestadores de serviços para legalizar a situação da Administração, pode desencadear um problema social grave que é desempregar mais pessoas ainda.

Fiscalização não falta, legislações, mesmo que não completas, também não são escassas. O endurecimento dos órgãos de controle e a atuação da polícia para o cumprimento da previsão legal sobre os serviços terceirizados advêm de vários fatores decorrentes de burla à normativa e de precarização do trabalho.

Todo este arcabouço de princípios não pode servir de ferramenta para que a terceirização seja adotada como paradigma para a criação de outras formas de contratação que visem à precarização do trabalho, o que constatou como afronta às conquistas trabalhistas nos últimos tempos.

Seria retroceder aos tempos medievais diante do quadro que está se apresentando hoje em dia, o trabalho é tido como uma mercadoria em abundância, mas o emprego é um bem escasso, e, assim, reduzem-se os ideais de se libertar do trabalho escravo, em pleno século 21. Seria um museu de grandes novidades?

O Estado encontra-se num dilema extremamente considerável: deve o Estado primar pela legalidade e os outros princípios constitucionais, agindo como deve agir ou em decorrência das dificuldades na obtenção de emprego e a exclusão social, “fecharem os olhos” para o que está ocorrendo quando se realiza contratação de serviços terceirizados, tornando simples fornecimento de mão-de-obra sem concurso público com subordinação do governo?

O ideário neoliberalista e, conseqüentemente, o “consenso de Washington” prima pela desregulamentação do mercado de trabalho para que se deixe o Estado penetrar na globalização econômica, mas decorre, ao menos no Direito do Trabalho brasileiro, a transformação do trabalho em mercadoria e implica a precarização deste.

Por fim, creio que questões macrossociais decorrentes da globalização não devem ser pretexto para que os administradores públicos possam continuar utilizando-se das ilicitudes e burlas à legislação seguidas nos últimos anos. O Estado deve ser exemplo de garantia da ordem constitucional e deve fazê-lo praticando, ou seja, contratar serviços, terceirizar nos moldes que a norma prescreve e realizar concurso público para as atividades típicas de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDALA, Vantuil. Terceirização: Atividade-fim e atividade-meio – responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. **Revista LTr. Doutrina**. Vol. 60, nº 05, maio de 1996.
- ALMEIDA, Mansueto; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. **Boletim de Conjuntura: Nota Técnica**. 73. p. 89-98, jun. 2006. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/bccj/bc_731.pdf. Acesso em: 10 jul. 2006. 16:30.
- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 14, junho-agosto, 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 29 set 2006. 10:20.
- ARAÚJO, Luís César G. de. **Tecnologias de gestão organizacional**. São Paulo : Atlas, 2001.
- BERGAMASCHI, Sidnei. **Modelos de Gestão da Terceirização de Tecnologia da Informação: um estudo exploratório**. 2004. 179p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível na Internet: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-17062005-075636/>. Acesso em: 24 out. 2006 11:09:57 GMT
- BITTENCOURT, Sidney. **Curso Básico de Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro : Temas & Idéias Editora, 2000. p. 18-19
- BOBBIO, Norberto, 1909. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. (tradução de marco Aurélio Nogueira). Rio de janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª ed. São Paulo : Malheiros, 2004.
- BOUDON, Raymond. **Os métodos em sociologia**. São Paulo : Ática, 1989
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP**. Disponível em: <http://www.pqsp.planejamento.gov.br/>. Acesso em Set 2006.
-
- _____. **Uma nova relação do Setor Público com o Cidadão**. Disponível na INTERNET no sítio: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/PrimeiraPesquisaNacional.PDF. Brasília, out 2000. Acesso em set 2006 10:53.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Legislação. **Legislação Federal Brasileira. Pesquisa Legislação Brasileira**. Disponível na INTERNET no sítio: <http://wwwt.senado.gov.br/legbras/>. Consultas realizadas em setembro de 2002.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2004. Síntese do Relatório. Terceirização**. Relator Ministro Benjamin Zymler. Brasília : TCU, 2005.
-
- _____. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2001**, Walton Alencar Rodrigues, Ministro- relator – Brasília : TCU, 2002.

-
- Notícias. **Administração Pública substituirá terceirizados**. Disponível na Internet, no sítio: <http://www2.tcu.gov.br/portal>. Acesso em obtida em 31 ago. 2006 09:41:32 GMT.
- CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão**. Rio de Janeiro : Renovar, 2003.
- CAVALCANTI JUNIOR, Ophir. **Terceirização nas relações laborais**. São Paulo: LTr, 1996.
- CARVALHO NETO, Antonio Moreira de. Terceirização de serviços no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira. **Revista do Serviço Público – RSP**, Brasília: ENAP, Ano 47, v. 120, n° 2, p. 107, mai-ago 1996.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos**. São Paulo : Atlas, 2000
- COSTA, Acácio Carvalhal. **Como Avaliar a Eficiência e Eficácia dos Serviços Públicos?** Inspector de Finanças Director (IGF) do Ministério das Finanças de Portugal. Disponível na INTERNET no sítio: http://www.igf.min-financas.pt/livre/artigos/auditoria/Aval_ef_eficacia_SP.pdf. Acesso em: set 2002.
- DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 3ª ed. São Paulo : LTr, 2004
- DEMO, Pedro. **Introdução à Metodologia da Ciência**. 2ª ed. São Paulo : Atlas. 1985.
- DIEESE/Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos. **Os trabalhadores frente à terceirização**. Pesquisa DIEESE, 7 de maio de 1993.
-
- Os trabalhadores e a terceirização – Diagnóstico e propostas dos metalúrgicos do ABC**. Fevereiro/1993.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
-
- Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- EFING, Antônio Carlos. **Prestação de serviços: Uma análise jurídica, econômica e social a partir da realidade brasileira**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2005.
- ENAP – Escola nacional de Administração Pública. **Formação de multiplicadores para Usuários do SIASG**. Apostila elaborada para o curso do mesmo título. Agosto de 2002.
- ESTADO DE SÃO PAULO. Casa Civil. Centro de Serviços Terceirizados. Adaptado do **Manual Gestão de Contratos Terceirizados – Planejamento – Acompanhamento – Fiscalização**. Disponível em: <http://www.cadterc.sp.gov.br/>. Acesso em: 17 mar 2003.
- FARIAS, Flávio Freitas. **Terceirização no Serviço Público e Cooperativas de Trabalho**. Brasília, Câmara dos Deputados, set. 2001
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal na função de ordenador de despesas; na terceirização da mão-de-obra; na função do controle administrativo**. Brasília : Brasília Jurídica, 2001
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1990.

- FRIEDE, Reis. **Curso de ciência política e teoria geral do estado: teoria constitucional e relações internacionais**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- FRIEDMAN, Brian et al. **Capital humano – Como atrair, gerenciar e manter funcionários eficientes**. São Paulo: Futura, 2000.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo : Atlas, 2004.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **A Terceirização no Serviço Público. Síntese Trabalhista nº 79** - Janeiro de 1996.
-
- Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. Belo Horizonte : Fórum, 2006.
-
- Manual de gestão de contratos administrativos na Justiça Eleitoral**. Belo Horizonte : Fórum, 2005.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Como transformar o Estado. Para além de mitos e dogmas**. Brasília : ENAP, 1992.
- MARTINELLO, Braz Lincoln. **Poder Judiciário. A Administração Federal**. Monografia desenvolvida para a disciplina de Administração Pública (Graduação em Administração de Empresas). Brasília: Universidade Católica de Brasília, 1999.
-
- A problemática da terceirização de serviços na administração pública**. 2002. 62 fls. Relatório final de estágio do curso de Administração de Empresas da Universidade Católica de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em administração de empresas. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2002.
-
- O Gerenciamento dos Contratos Administrativos na Terceirização de Serviços na Administração Pública: o Caso do Administração Federal**. 2003. 73 fls. Monografia desenvolvida para o curso de graduação em Administração de Empresas. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2003.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7ª ed. rev. e ampl. - São Paulo : Atlas, 2005
- MENDES, Geraldo Renato. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. 3ª edição. Editora Zênite: Curitiba, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MONTEIRO, José A. **Qualidade Total no serviço público: questionamentos e recomendações segundo os 14 pontos de W. E. Deming**. 2ª ed. Brasília: QA&T Consultores Associados, 1991.
- MORAES, Paulo Douglas Almeida de. **Contratação indireta e terceirização de serviços na atividade-fim das pessoas jurídicas: possibilidade jurídica e conveniência social**. 2003. 138 f. Dissertação (Graduação) UNAES – Faculdade de Campo Grande. 2003
- PENA, José Oswaldo de Meira. **O dinossauro: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas**. São Paulo : T. A. Queiroz, 1988.
- PEREIRA, Henrique Matias. **Gestão de Contratos**. Apostila elaborada para o curso do mesmo título. Brasília: STF, 2000.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. São Paulo : Ed. 34, 1996.

-
- A Reforma da Administração Pública no Brasil.** Jun 1996. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=88#. Acesso em: 25 set 2006 16h30.
-
- Do Estado Patrimonial Ao Gerencial.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 18 set 2006.
- PEREIRA, Bresser e SPINK, Peter. **Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/>. Acesso em: 25 set 2006 16:30.
- PINHEIRO, Michel. **O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão.** Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=341>. Acesso em 13 set. 2006.
- PIRES, Luciano. Funcionalismo. Para arrumar a casa. **Correio Braziliense.** Brasília. 25 ago. 2006 Caderno Economia.
- PISIER, Evelyne, 1941. **História das idéias políticas** (com colaboração de François Chatelet, ...et al. Tradução de Maria Alice Farah Calil Antonio). Barueri, SP : Manole, 2004.
- POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários.** São Paulo : Atlas, 2000.
- RAMOS, Nilze Marinho; GOMES, Neide Aparecida (org.). **Normalização de Referências Bibliográficas: ABNT – NBR 6023/2002.** 3ª ed. Brasília: Universa, 2003.
- RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública.** São Paulo: LTr, 2001.
- REALE, Miguel, 1910. **O estado democrático de direito e o conflito das ideologias.** São Paulo : Saraiva, 1998.
- ROCHA, Fernando Antônio Dusi. **Regime Jurídico dos contratos da administração : atualizado e ampliado.** 2ª ed. Brasília : Brasília Jurídica, 2000.
- SOARES, José de Lima. **Sindicalismo no ABC Paulista: Reestruturação Produtiva e Parceria.** Brasília : Centro de Educação e Documentação Popular, 1998.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação.** 4ª ed. Rio de Janeiro : Editora Lúmen Júris, 2001.
- SUZUKI JÚNIOR, Julio Takeshi. Contas públicas: o perfil do gasto federal. **Análise Conjuntural,** v.28, n.05-06, p.8, maio/jun. 2006. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/bol_ana_conjuntural/bol_28_3c.pdf. Acesso em: 25 set 2006 12:16
- TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão estratégica.** São Paulo : Atlas, 2000.
- TERCEIRIZAÇÃO : **Trabalho temporário : Orientação ao tomador de serviços.** Apresentação Vera Olímpia Gonçalves. Brasília :MTE, SIT, 2001.
- UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA. **Estágio Supervisionado. Diretrizes Gerais.** Brasília: UCB, 2002.
- ZYMLER, Benjamin. Contratação indireta de mão-de-obra versus terceirização. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, v. 29. nº 75, jan/mar 1998.

A competência do Tribunal de Contas da União no controle externo dos municípios. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, n. 18, p. 11-62, out./dez. 2005.

ANEXOS

Anexo A: Número de terceirizados a serem substituídos por ano (Executivo)

Órgão	Número terceirizados substituídos por ano				
	2006	2007	2008	2009	2010
Advocacia-Geral da União	0	0	0	0	0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0	3	130	58	0
Ministério das Cidades	0	42	0	0	0
Ministério das Comunicações	240	153	0	27	0
Ministério da Ciência e Tecnologia	0	0	320	155	287
Ministério da Defesa	0	15	246	52	0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0	3	0	0	0
Ministério do Desenv., Indústria e Comércio Exterior	0	295	210	275	193
Ministério do Desenv. Social e Combate à Fome	200	215	0	0	0
Ministério da Educação	808	2.000	3.000	3.000	2.566
Ministério do Esporte	0	0	70	30	60
Ministério da Fazenda	46	54	50	84	33
Ministério da Cultura	93	240	108	0	0
Ministério da Integração Nacional	100	0	96	0	0
Ministério da Justiça	0	0	270	230	272
Ministério do Meio Ambiente	0	305	287	470	370
Ministério de Minas e Energia	157	96	93	0	0
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	340	0	69	0	0
Ministério da Previdência Social	0	50	50	50	27
Ministério das Relações Exteriores	0	0	0	0	0
Ministério da Saúde	3.517	991	2.312	1.790	1.817
Ministério do Trabalho e Emprego	0	2.002	0	616	234
Ministério dos Transportes	617	0	115	0	0
Ministério do Turismo	84	28	0	0	0
Presidência da República	161	50	54	20	24
Total/Ano	6.363	6.542	7.480	6.857	5.883
Total Geral	33.125				

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Anexo B: Conflitos e problemas com a terceirização e na gestão dos contratos e suas decorrências

Conflitos e problemas na gestão dos contratos e suas decorrências		
Problemas/riscos	Decorrência	
1	Indicação de emprego para atender a interesses de altos escalões da administração	Desconexão entre o perfil exigido do candidato ao que se é ofertado de fato. Forma de mascarar o nepotismo, de protelar a realização de concursos e extinguir a responsabilidade do Estado. O direcionamento e/ou indicação por parte de servidores do órgão, de pessoas, em especial parentes, para trabalharem nas empresas prestadoras de serviços é afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade.
2	Desconexão entre o que deve e o que não deve ser aplicado aos contratos.	Esse risco decorre da não atuação coerente com as cláusulas contratuais e mudanças frequentes na condução dos contratos.
3	Falta de parâmetros com relação aos custos internos.	Sem um painel de indicadores, fica difícil estabelecer ineficiência nos processos, além de falta de parâmetros comparativos para visualizar uma possível revisão nos contratos, o que poderia aludir a uma rescisão e realização de nova licitação.
4	Conflito com os Sindicatos por inadimplemento contratual.	Dada a responsabilidade solidária da contratante no que tange aos encargos previdenciários (§ 2º do art. 71 da Lei 8.666/93) e trabalhistas (Súmula nº 331 do TST), a instituição pode ser acionada judicialmente para responder
5	Carência de conhecimento mais aprofundado pelo gestor da legislação trabalhista.	Erros regulares no que se refere à fiscalização contratual, desde o controle de pessoal até aos encargos trabalhistas obrigatórios de recolhimento, ocasionando o retrabalho.
6	Desvios de funções do pessoal contratado nos diversos serviços.	Desencadeiam a infringência de norma legal trabalhista, podendo o órgão ser acionado judicialmente, além de conflitos entre funcionários terceirizados e servidores que muitas exercem mesma atividade.
7	Interesses antagônicos das partes (lucro – contratada x interesse público – contratante)	A empresa contratada busca lucratividade e o órgão público visa o interesse público, para o cidadão, como prestador de serviço. Há casos de conflito como o de solicitação de reajuste dos contratos acima do pactuado.
8	Subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante.	O contratante não deve interferir na autonomia do terceirizado para não gerar uma possível reclamação trabalhista por vínculo trabalhista e a pessoa solicitar seu ingresso no quadro permanente do órgão. O Decreto 2.271/97 prevê que não deve haver a subordinação dos empregados da contratada à administração contratante. Há decisões TCU sobre o tema para a não-ocorrência de vínculo empregatício entre o prestador de serviços e o contratante ⁵⁶ .

⁵⁶ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão** 1815/2003 – Plenário - 03/12/2003 - Ministro Relator Benjamin Zymler; **Acórdão** 975/2005 - Segunda Câmara - 21/06/2005 - Ministro Relator: Lincoln Magalhães da Rocha.

Conflitos e problemas na gestão dos contratos e suas decorrências

Problemas/riscos	Decorrência
9 Conflitos salariais: algumas categorias terceirizadas recebendo bem mais que os servidores do quadro efetivo do órgão, mas que há discrepâncias salariais negativas também.	Numa mesma função, pessoal terceirizado tem salários maiores que os do quadro efetivo por força de contratos mal elaborados, o que gera um péssimo clima organizacional, insatisfação e conflitos diversos. Se isto não bastasse, há classes em que ocorre o contrário: “estes postos de trabalho são geralmente mal-remuneradas e não têm nenhuma garantia contra a dispensa, sendo por isso, totalmente precários” (CARELLI, 2003, p. 221-212). O TCU já se pronunciou quando à discrepância salarial entre contratados que exerçam as mesmas atribuições ⁵⁷ .
10 Partilhamento de documentos e informações sigilosas do contratante por parte dos colaboradores.	Por mais que seja um funcionário de confiança da empresa, ele não faz parte do quadro do contratante (falta de identificação com a organização), o que pode desencadear desvio de informações sigilosas, pois, por exemplo, na área de informática, manipula-se todas as informações por meio eletrônico no órgão, desde documentos, senhas e softwares.
11 Liberação de fatura para pagamento sem a devida avaliação e medição dos serviços prestados e não realizando desconto dos valores relativos a glosa.	Por não possuírem disposições contratuais mais claras ou por omissões, especialmente quanto à descrição e à qualidade dos serviços a serem prestados, o contrato dificulta o trabalho dos gestores no que tange à forma de medição de serviços prestados, penalidades previstas, etc. Ou porque por descuido e atenção do contratado, acabam evitando, assim, descontos em seus pagamentos, o que pode ensejar em conseqüentes prejuízos à Administração.
12 Incompatibilidade de carga horária do pessoal terceirizado em relação ao expediente oficial dos órgãos.	Acarreta conflitos no que tange à carga horária (44 horas semanais) a ser desempenhada pelo pessoal terceirizado, pois seu regime de trabalho é orientado pela CLT e o horário de expediente dos vários órgãos públicos são diferentes, acusando incompatibilidades quanto à execução dessa carga horária.
13 Falta de critérios eficientes para seleção e contratação do pessoal terceirizado.	Sem critérios de seleção, o órgão recebe funcionários sem perfil adequado à função a ser exercida, não observando o princípio da competência ou o perfil do trabalhador para a função, o que, muitas vezes, é realizado por indicação dos administradores superiores e até intervencionistas externos.
14 Falta de regulamentação de padrões de avaliação dos serviços prestados.	Resistência e insegurança por parte dos servidores indicados como gestores, por não terem uma norma a acatar, conhecimento técnico e também remuneração específica pela atividade a ser desenvolvida. Dificuldade na avaliação de desempenho dos serviços prestados, haja vista não haver uniformidade nas informações.

⁵⁷ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão** 3585/2006 - Primeira Câmara - 06/12/2006. Relator: Min. Marcos Bemquerer.

Conflitos e problemas na gestão dos contratos e suas decorrências

Problemas/riscos	Decorrência
15 Carência de treinamento e atualização técnica do pessoal terceirizado.	A não inclusão de treinamento sistemático para o pessoal terceirizado nos contratos acarreta o despreparo desse para a função e a impossibilidade de cobrança por parte dos gestores dos contratos.
16 Falta de clareza nas cláusulas contratuais.	Problemas com a elaboração do projeto básico desencadeiam falhas na confecção do contrato, gerando controvérsias, entraves de toda ordem e atrasos no andamento dos processos.
17 Grande quantidade de contratos para um só gestor fiscalizar.	A sobrecarga de contratos acarreta erros nas informações a serem prestadas, haja vista não haver o tempo necessário para a análise destas.
18 Falta de mecanismos de controle e indicadores de qualidade dos serviços prestados.	Para um controle mais efetivo, a falta de um painel de indicadores de avaliação de desempenho dos serviços prestados, restringe a função dos gestores de contratos ao acompanhamento do resultado daquela contratação, não havendo o comprometimento do gestor com o resultado do trabalho de fiscalização.
19 Falta de estrutura sistemática na área de compras e contratação, ou seja, os setores são separados por organograma setorial.	Demora no atendimento de situações que englobariam simples contato ao invés de tratamento oficial por meio de comunicados, além de informações desencontradas, dependendo, assim, de gerenciamento unificado de setores tão correlatos.
20 Ausência de um sistema corporativo administrativo que englobe e encadeie as áreas demandantes dos serviços/ execução/gestores dos contratos.	Informações desencontradas desencadeando erros sucessivos, atrasos e retrabalho e ausência de sistematização dos procedimentos adotados.
21 Rigidez dos contratos em relação ao tempo de duração do acordo de terceirização e que é diretamente afetado pelas mudanças no cenário de negócios e da tecnologia (Contratos em Serviços de Tecnologia da Informação, BERGAMASCHI, 2004, p. 59).	Gera um elemento de risco e incerteza nos contratos que afeta tanto cliente quanto fornecedor. Os clientes que não concordaram em assinar os contratos padrões dos fornecedores e insistiram em contratos personalizados, desenhados para incluir medidas de nível de serviço e penalidades por não atingir o desempenho previsto, que muitas vezes, sugeridas por consultores externos, ficaram mais satisfeitos com o resultado da terceirização
22 Elevação dos custos dos contratos em função do “risco” e “incerteza” de contratos muito flexíveis e abertos.	Os contratos abertos são mais prejudiciais aos clientes, por impor mínimas obrigações ao fornecedor em relação ao desempenho, não compartilharem riscos ou recompensas, darem ao fornecedor o poder de exclusividade e, muitas vezes, não oferecerem maneiras de traduzir as promessas de "valor agregado" para a realidade.

Anexo C: Proposições de mudanças em função das decorrências

1- Propostas de mudanças em função das decorrências - Organizacionais			
Alavanca para Mudanças	Providências concretas para implementação	Origem do recursos	
1	Implementar estrutura de acompanhamento de parâmetros com relação aos custos internos dos contratos.	Haja vista ser o setor de Controle Interno o fiscalizador dos procedimentos da Administração interna do órgão contratante, como atribuição, realizar esses estudos para obter indicadores que possam viabilizar tomada de decisão por parte da alta Administração. Tal meio deve ser normatizado para permear as administrações seguintes.	Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com a simples inserção de rotina de procedimento.
2	Concentrar contratos de serviços da mesma natureza num mesmo fornecedor.	Realizar licitação de modo a condensar atividades de mesma natureza num só contrato, prorrogando os já existentes, quando possível, até a assinatura do novo contrato.	Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com reestudos dos contratos atuais.
3	Elaborar contratos com maior prazo de duração possível (vigência), notadamente se eles tem uso intensivo de máquinas e equipamentos ⁵⁸ .	Dar preferência à contratação por prazos de duração estimada dos equipamentos/máquinas pelo critério de vida econômica. Incluir cláusulas de destrato a qualquer momento caso certas condições de contrato não forem cumpridas.	Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com reestudos dos contratos atuais.
4	Implantar Sistema de Avaliação da Qualidade da Terceirização dos Serviços por meio de indicadores.	Por meio do Manual, da norma e dos treinamentos, os gestores poderão ter indicadores de avaliação dos serviços terceirizados. Seriam utilizados painéis de indicadores de avaliação de desempenho dos serviços prestados	Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com estudos visando à normatização dos preceitos.
5	Sugerir a instituição de gratificação específica para gestores de contratos de serviços continuados.	Instituir por meio de ato interno, a gratificação de gestão de contratos para gestores, sendo esses servidores de carreira do órgão contratante. Essa Gratificação tem semelhantes, como no Poder Executivo a FCT – Função Comissionada Técnica, que exercem atividades técnicas objetivando especialização, refletidas mediante habilidades e conhecimentos técnicos.	Reordenamento nas gratificações comissionadas do órgão de modo que setores sejam suprimidos ou redimensionados e os recursos a serem alocados para a gratificação citada.

⁵⁸ CAVALCANTE, Francisco. A formação de preços do Contrato e Indicadores para a redução de custos. In: Curso **COMO REDUZIR CUSTOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Brasília : IDEMP - Instituto de Desenvolvimento Empresarial, abril de 2003. p. 4

1- Propostas de mudanças em função das decorrências - Organizacionais

Alavanca para Mudanças	Providências concretas para implementação	Origem do recursos	
6	<p>Propor a elaboração do Projeto Básico com o máximo de detalhamento possível, com planilhas de preços discriminados com todos os custos embutidos.</p>	<p>Unificar o entendimento de elaboração de Projetos Básicos por meio de treinamento dos gestores e futuros servidores que podem ser indicados para tal, o que pode ser ministrado por servidores do próprio órgão, instituindo-se, assim, política de multiplicadores internos, e, até remunerando-os.</p>	<p>Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com a simples inserção de rotina de procedimento.</p>
7	<p>Sugerir que as Assessorias Jurídicas opinem sobre os serviços impedidos de contratação mediante serviços continuados, quer na elaboração do Projeto Básico, quer na alteração de quantitativos de pessoal.</p>	<p>Todo processo a ser instaurado ou a revisão de contratos no que se refere à contratação de pessoal terceirizado, deverá ter parecer das Assessorias Jurídicas dos órgãos contratantes para oitiva no que se relaciona à questão legal dessa contratação/revisão contratual.</p>	<p>Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com a simples inserção de rotina de procedimento.</p>
8	<p>Sugerir o acompanhamento do gestor de contrato já na elaboração do Projeto Básico dos serviços para o acompanhamento de todo o procedimento até a contratação/execução dos contratos.</p>	<p>Nomear o gestor de contrato por ocasião da inicialização do estudo da necessidade da contratação dos serviços a serem prestados.</p>	<p>Trata-se de procedimento sem necessidade de alocação de recursos, com a simples inserção de rotina de procedimento.</p>
9	<p>Contratar por meio de concurso público, servidores que desempenham as atividades que conflitam com as dos terceirizados.</p>	<p>Contratação por meio de concurso público de servidores, cujas funções são exercidas por funcionários terceirizados que conflitam com a relacionadas com o Decreto 2.271/97. A abertura de novos postos de trabalho na carreira efetiva precisa de aprovação por meio de norma legal e, portanto, necessitaria de Projeto de Lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional.</p>	<p>Inserir na previsão orçamentária anual do órgão para o ano da probabilidade de aprovação das vagas.</p>
10	<p>Implementar sistema de informatização dos procedimentos administrativos.</p>	<p>Contratação de empresa especializada em sistemas corporativos que vise a sua implementação de modo a integrar os demais sistemas existentes.</p>	<p>Inserir na previsão orçamentária anual do órgão os recursos a serem alocados, após estudos.</p>

1- Propostas de mudanças em função das decorrências - Organizacionais

Alavanca para Mudanças	Providências concretas para implementação	Origem do recursos
<p>Inclusão social por meio de norma, reconhecimento do Estado da falha histórica, principalmente dos negros.</p> <p>11</p>	<p>“A inclusão social é realizada aos excluídos quando estes passam a participar do mesmo espaço público que os servidores públicos, e não apartados destes, em funções com “status” diferenciados” (CARELLI, 2003, op cit, p. 212).</p>	<p>Neste caso, não deve falar em recursos, a não ser para um grupo de estudos, pois a instituição de lei é uma das prerrogativas do Estado, e que as organizações deverão cumprir</p>

2 - Propostas de mudanças em função das decorrências - Gerais

Alavanca para Mudanças	Providências concretas para implementação	Origem do recursos
<p>1 Unificar as normas sobre terceirização para de fato evitar-se a precarização do trabalho e os desvios de finalidade oriundos das administrações.</p>	<p>Instituir, por meio de lei, as atividades que podem ser delegadas a terceiros de modo a extinguir as várias acepções de leituras e contradições hoje verificadas, além de unificar os benefícios como garantias salariais, planos de assistência médica, planos de aposentadoria para os prestadores de serviços, dentre outros.</p>	<p>Neste caso, não deve se falar em recursos, a não ser para um grupo de estudos, pois a instituição de lei é uma das prerrogativas do Estado.</p>
<p>2 Modificar a lei geral de licitações de modo a torná-la menos burocratizada e onerosa para a Administração. A proposta encontra-se em estudo no Ministério do Planejamento que é o Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública que se encontra em consulta pública ⁵⁹.</p>	<p>Mudanças para a inclusão de critérios sociais que privilegiem as pequenas empresas e os fornecedores locais nas compras governamentais de modo a agilizar e desburocratizar os processos. O rigor nas exigências seria reservado apenas para as grandes licitações, como a construção de estradas e usinas hidroelétricas. Propor a inversão de fases nos processos licitatórios. A nova proposta deve revogar o texto de 1993 na íntegra.</p>	<p>Neste caso, não deve se falar em recursos, a não ser para um grupo de estudos, fóruns de debates sobre licitações públicas, pois a instituição de lei é uma das prerrogativas do Estado.</p>
<p>3 Favorecer os mecanismos de controle social institucionalizado e transparência sobre a destinação do orçamento da união, estados e municípios de modo a dirimir os desvios de finalidade.</p>	<p>Estes mecanismos devem existir em todas as etapas do processo, mas, sobretudo, durante a execução orçamentária, assegurando que as reais necessidades dos cidadãos estejam nelas refletidas e que os compromissos assumidos durante a fase de elaboração sejam cumpridos. Adotar o orçamento participativo nos municípios como regra para obtenção dos recursos. A fiscalização por parte das câmaras legislativas e os fóruns de acompanhamento de forma institucionalizada ⁶⁰.</p>	<p>No caso em tela seriam utilizados poucos recursos, a não ser para um grupo de estudos, pois mais trataria da interface entre os vários setores a serem envolvidos.</p>

⁵⁹ Fonte: COMPRASNET – Portal de Compras do Governo Federal. Disponível no sítio: <http://treinamento.comprasnet.gov.br/livre/forum2/anteprojeto.htm>. Acesso em 15 out. 2006 12:46:26 GMT

⁶⁰ Fonte: Cartilhas do Orçamento Participativo em Belo Horizonte elaboradas pela prefeitura. Disponível no sítio: <http://www.belo Horizonte.mg.gov.br/controlesocial>. Acesso em 18 set. 2006 07:38:42 GMT.

2 - Propostas de mudanças em função das decorrências - Gerais

Alavanca para Mudanças	Providências concretas para implementação	Origem do recursos
<p>4 Valorizar o servidor público, aliando seus objetivos pessoais aos da Administração, de forma a torná-lo agente comprometido com a excelência na prestação dos serviços públicos ao cidadão.</p>	<p>Implementar políticas de capacitação de servidores públicos; fixar sistemas de avaliação de desempenho e remuneração vinculados a resultados; estudos para flexibilidade da gestão de recursos humanos e ampliação da autonomia e da responsabilidade; edição e distribuição de informações sobre gestão de recursos humanos; estudos para estabelecer a estratégia de profissionalização dos servidores, como também rever as políticas de remuneração.</p>	<p>Inserir na previsão orçamentária anual do órgão para o ano da probabilidade de execução das políticas.</p>