



**NATÁLIA MARIA LEAL SANTOS**

**VALORES PÚBLICOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO  
DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS**

**LAVRAS - MG  
2017**

**NATÁLIA MARIA LEAL SANTOS**

**VALORES PÚBLICOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS  
TERCEIRIZADOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração Gestão de Organizações Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Daniela Meirelles Andrade  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2017**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Santos, Natália Maria Leal.

Valores públicos nos contratos de prestação de serviços  
terceirizados / Natália Maria Leal Santos. - 2017.

204 p.

Orientadora: Daniela Meirelles Andrade.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de  
Lavras, 2017.

Bibliografia.

1. Administração pública. 2. Valor público - Contratos. 3.  
Terceirização. I. Andrade, Daniela Meirelles. II. Título.

**NATÁLIA MARIA LEAL SANTOS**

**VALORES PÚBLICOS NOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS  
TERCEIRIZADOS**

**PUBLIC VALUES IN CONTRACTS OF OUTSOURCED SERVICES PROVISION**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 24 de março de 2017.

Dr.<sup>a</sup> Daniela Meirelles Andrade UFLA

Dr. Juvêncio Braga de Lima FUMEC

Dr.<sup>a</sup> Nathália de Fátima Joaquim UFLA

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Daniela Meirelles Andrade

Orientadora

**LAVRAS - MG  
2017**

*Para minha filha, Isabella.*

*Dedico*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, agradeço a vida e, principalmente, saúde para me manter perseverante diante dos momentos difíceis.

À professora orientadora, Doutora Daniela Meirelles, pelos direcionamentos e orientações realizadas, sempre com atenção, compromisso, dedicação e pelo apoio e incentivo que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos membros da banca examinadora, professora Nathália e professor Juvêncio, pelas valiosas contribuições realizadas.

A todos os servidores do Departamento de Administração e Economia, em especial aos professores Dany Tonelly e Rosa, pela colaboração com este trabalho com críticas e sugestões no início do desenvolvimento do estudo e à secretária do programa, Deborah, pela disponibilidade e cordialidade no atendimento.

Aos entrevistados deste estudo que, sem a colaboração de vocês, a concretização deste trabalho não seria possível.

À Universidade Federal de Lavras e ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública pela oportunidade de cursar um mestrado.

À Universidade Federal de Alfenas pela liberação para dedicação da escrita desta dissertação.

Aos colegas de mestrado pela convivência e aprendizado compartilhados.

Aos colegas, Tatiana (hoje não mais entre nós), Eduardo e Maria do Carmo, pelas contribuições quando este estudo era apenas idealização e à Simoni pela colaboração na fase de coleta de dados.

À Patrícia, Michele e Fernando por aguentarem minha impaciência e meus resmungos durante o mestrado.

A toda a minha família, em especial minha amada filha Isabella, pela paciência e carinho que deixou a escrita da dissertação menos cansativa; aos meus pais, Paulo e Gercina, pelos ensinamentos e apoio incondicional; Niltinho, pelo apoio e companheirismo e aos meus irmãos, Gleinio e Ju, pelos auxílios à Isabella durante meus momentos de ausência.

A todos os meus amigos e a todos que de alguma forma contribuíram com este estudo, muito obrigada!

## RESUMO

A terceirização é uma prática que se intensificou no setor público a partir da reforma do Estado. Os princípios Constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) expressam valores públicos que orientam as ações da administração pública. Na literatura percebeu-se que valores públicos podem ser perdidos quando a responsabilidade pela execução é transferida do empregador governo para uma empresa privada. Diante dessa problemática e conhecendo a natureza pública da atividade que é exercida pelas empresas terceirizadas, esta pesquisa teve como objetivo principal analisar os editais, contratos e a prestação de serviços terceirizados em uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais, investigando suas características quanto à aplicação dos princípios da administração pública. Para atingir os objetivos da pesquisa, foi realizado um estudo de caso. A coleta de dados foi feita através de observação direta simples e entrevistas semiestruturadas caracterizadas como dados primários. Também foram utilizados dados secundários, editais e contratos celebrados entre a instituição pública federal e empresas terceirizadas entre os anos 2010 a 2016, obtidos no sítio de compras do Governo Federal. A análise dos dados foi feita por meio da Análise de Conteúdo. Os resultados demonstraram que os valores públicos (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) são perdidos e negligenciados, embora a natureza do serviço, mesmo sendo executado por empresas terceirizadas, não deixa de ser pública. Assim como pode ser confirmado, os mecanismos de controle por parte da administração pública são ineficazes, por vezes inexistentes e ignoram a observância dos princípios da Administração Pública descritos na Constituição. Evidencia-se que perda de valores públicos é decorrente ao problema cultural que tem raízes na colonização brasileira que mesmo se tornando república não conseguiu colocar fim à manifestação do poder privado na esfera pública. Atrelado aos aspectos culturais, também pode ser destacado a racionalidade limitada dos contratos, na medida em que se mostram incompletos em relação às exigências relacionadas aos princípios constitucionais e que, combinado a um ambiente propício ao oportunismo, faz com que os valores sejam perdidos. Diante desses fatores, salvaguardas contratuais e monitoramento se mostram fundamentais. A principal salvaguarda contratual diz respeito à incorporação dos valores públicos de maneira explícita nos editais e contratos de serviços terceirizados, sendo que os mesmos devem se tornar parte do desempenho exigido das empresas como meio de buscar um maior alinhamento com o interesse público no processo de terceirização no setor público.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Valor Público - Contratos. Terceirização.

## ABSTRACT

Outsourcing is a practice that has intensified in the public sector since the reform of the state. The constitutional principles of public administration (legality, impersonality, morality, publicity and efficiency) express public values that guide the actions of the public administration. It was perceived in the literature that public values can be lost when the responsibility for the execution is transferred from the government as an employer to a private company. Given this problem and knowing the public nature of the activity that is performed by outsourced companies, this research had as main objective to analyze the bidding documents, contracts and the provision of outsourced services in a Federal public institution located in Minas Gerais, investigating its characteristics in relation to the application of the principles of public administration. To reach the research objectives a case study was carried out. Data collection was done through simple direct observation and semi-structured interviews characterized as primary data. Secondary data, bidding notices and contracts signed between the Federal public institution and outsourced companies between the years 2010 to 2016, obtained from the Federal Government's procurement site were also used. The analysis of the data was done through Content Analysis. The results showed that public values (legality, impersonality, morality, publicity and efficiency) are lost and neglected, although the nature of the service, even though it is executed by outsourced companies, is still public. As can be confirmed, the mechanisms of control by the public administration are ineffective, sometimes non-existent, and ignore the observance of the principles of Public Administration described in the Constitution. It is evident that loss of public values is due to the cultural problem that has origins in the Brazilian colonization that even becoming a republic could not put an end to the manifestation of private power in the public ambit. Associated to cultural aspects, the limited rationality of contracts can also be highlighted, since they are incomplete in relation to the requirements related to constitutional principles and, combined with an environment conducive to opportunism, causes values to be lost. Faced with these factors, contractual safeguards and monitoring are fundamental. The main contractual safeguard concerns the incorporation of public values explicitly in the bidding documents and outsourced service contracts, and they must become part of the required performance of companies as a means of seeking a greater alignment with the public interest in the process of outsourcing in the public sector.

**Keywords:** Public administration. Public Value - Contracts. Outsourcing.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Percurso metodológico .....	74
Quadro 1 -	Perfil dos funcionários terceirizados .....	78
Quadro 2 -	Perfil dos fiscais de contratos .....	79
Quadro 3 -	Categorias (princípios), propriedades e técnicas de investigação utilizadas .....	83
Quadro 4 -	Delineamento da pesquisa .....	85
Quadro 5 -	Tempo de prestação de serviço na instituição pública .....	94
Quadro 6 -	Princípios da Administração Pública: Legalidade .....	106
Quadro 7 -	Princípios da Administração Pública: Impessoalidade .....	125
Quadro 8 -	Princípios da Administração Pública: Moralidade .....	142
Quadro 9 -	Princípios da Administração Pública: Publicidade.....	157
Quadro 10 -	Princípios da Administração Pública: Eficiência .....	175

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO E DIREITOS REPUBLICANOS .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Concepção e formação do Estado .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Estado republicano e interesse público .....</b>	<b>21</b>
<b>2.3</b>	<b>Valores públicos: os princípios constitucionais da Administração Pública brasileira .....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>Administração patrimonialista .....</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>Administração burocrática .....</b>	<b>33</b>
<b>3.3</b>	<b>Administração gerencial ou Nova Administração Pública .....</b>	<b>35</b>
<b>3.3.1</b>	<b>A Nova Administração Pública e Reforma do Estado no Brasil .....</b>	<b>39</b>
<b>4</b>	<b>PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>42</b>
<b>4.1</b>	<b>Formas de parcerias na Administração pública .....</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO .....</b>	<b>47</b>
<b>5.1</b>	<b>Terceirização no setor público .....</b>	<b>54</b>
<b>6</b>	<b>CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO SERVIÇO PÚBLICO .....</b>	<b>65</b>
<b>7</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>73</b>
<b>7.1</b>	<b>Tipo de pesquisa .....</b>	<b>73</b>
<b>7.2</b>	<b>Método de pesquisa .....</b>	<b>74</b>
<b>7.2.1</b>	<b>Objeto de estudo .....</b>	<b>75</b>
<b>7.3</b>	<b>Coleta de dados .....</b>	<b>75</b>
<b>7.3.1</b>	<b>Procedimentos éticos .....</b>	<b>76</b>
<b>7.3.2</b>	<b>Abordagem dos sujeitos da pesquisa .....</b>	<b>76</b>
<b>7.4</b>	<b>Análise e interpretação dos dados .....</b>	<b>81</b>
<b>8</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>86</b>
<b>8.1</b>	<b>Legalidade .....</b>	<b>86</b>
<b>8.2</b>	<b>Impessoalidade .....</b>	<b>107</b>
<b>8.3</b>	<b>Moralidade .....</b>	<b>126</b>
<b>8.4</b>	<b>Publicidade .....</b>	<b>143</b>
<b>8.5</b>	<b>Eficiência .....</b>	<b>157</b>
<b>9</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>178</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>183</b>

<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>192</b>
<b>APÊNDICE B .....</b>	<b>197</b>
<b>ANEXO A .....</b>	<b>201</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A tendência cada vez mais crescente de flexibilização do trabalho no setor público, instigada pelas reformas orientadas para mercado, tais como a terceirização de serviços na administração pública, tem levantado grandes discussões e desafios tanto para profissionais quanto para pesquisadores. Se por um lado seus defensores alegam as promessas de eficiência, principalmente em relação à redução de custos, por outro lado ainda há muito a se discutir sobre terceirização no setor público.

Em seus aspectos históricos, a terceirização originou-se nos Estados Unidos tendo sido consolidada na indústria na década de 1950 e ganhado impulso com a emergência do paradigma neoliberal. Baseada no modelo toyotista, a terceirização pressupunha a contratação de outras empresas para executar as atividades periféricas visando eliminar as operações não essenciais. Dessa forma, a terceirização emerge como um instrumento de flexibilização das atividades empresariais tornando-se um fenômeno mundial amplamente difundido nas sociedades capitalistas (MUTA; ALVES; VERGNA, 2010).

No toyotismo, eficiência é sinônimo de mínimo, ou seja, a organização flexível deve trabalhar com uma estrutura enxuta devendo ter um número mínimo de funcionários; estes, por sua vez, devem conseguir aumentar os níveis de produtividade. Dessa maneira, o conceito de economia na perspectiva do toyotismo é associado fundamentalmente com a redução de custos e de efetivos (BARBOSA, 2010).

No Brasil, a terceirização teve início por meio das multinacionais, em empresas privadas do setor automobilístico (AMATO NETO, 1995). Essa prática tornou-se bastante utilizada pela iniciativa privada; no entanto, na atualidade, aparece fortemente aplicada ao setor público emergindo, deste contexto, uma relação público-privada.

O desenvolvimento das relações entre os setores público e privado ganhou destaque a partir da reforma do Estado, nos anos de 1990. Com o objetivo de implantar um modelo gerencial de administração para tentar reduzir o aparelho do Estado, buscou-se, então, flexibilizar os modos de atuação da administração pública, na tentativa de aumentar a eficiência com menor custo operacional (PIMENTA, 1998). Assim, a terceirização tornou-se um dos caminhos para a redução da atividade estatal realizada de forma direta, intensificando a importância das relações com o setor privado. Neste cenário, os modelos do setor privado foram vistos como solução para problemas da administração pública.

A difusão da terceirização no setor público está diretamente relacionada à introdução do modelo gerencial na administração pública brasileira (SILVA, 2011); com isso os serviços passaram a ser contratados via processos licitatórios. Ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, esse processo é realizado geralmente por uma espécie de leilão às avessas, o qual é denominado pregão. Vence aquele que ofertar o serviço pelo menor preço possível (BRASIL, 1993; FREITAS; MALDONADO, 2013). Com isso, estabelece-se uma dúvida em relação à qualidade dos serviços prestados como também, se de fato, a maximização da eficiência propagada e pretendida com essa medida seria alcançada.

É possível tecer diversas críticas ao modo como a terceirização vem sendo praticada no Brasil. A terceirização é um tema polêmico e controverso. Silva (2011) destaca que, perante o usuário, é a administração pública que aparece como prestadora do serviço. De acordo com Mello (2010), o prestador do serviço é apenas o executor material para o poder público contratante, não lhe sendo transferido poderes públicos. Ainda segundo o autor, o poder público é o sujeito, diretamente relacionado com os usuários e responsável direto pelos serviços. “O usuário não entretém relação jurídica alguma com o contratado-executor material, mas com a entidade pública, a qual o serviço está afeto” (MELLO, 2010, p. 703). Pelo exposto, podemos constatar que o serviço continua a ser de responsabilidade direta da entidade pública, quando esta se serve de um agente material, ou seja, de uma empresa contratada para executá-lo.

Nas empresas de terceirização, a rotatividade do trabalho tende a ser maior do que nas organizações que contratam de forma direta (DI PIETRO, 2009; LOURENÇO, 2015; SILVA; SOUZA, 2004). Assim, muito provavelmente, tais empresas não investem em formação continuada, capacitação e qualificação de seus funcionários (MAGALHÃES; CARVALHO NETO; SARAIVA, 2011) podendo comprometer a qualidade do serviço prestado. Outro ponto a ser observado é a identidade dos funcionários, os quais têm diversos níveis de supervisão a reportar (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005), uma vez que prestam os serviços públicos - embora contratado por uma empresa, exerce sua atividade em outra. Isso pode gerar certa confusão a quem o funcionário deve prestar contas. É natural que essas empresas priorizem a obtenção de lucro, levando em consideração que ainda existe forte ligação da coisa pública com interesses privados (NOHARA, 2014). Todos esses pontos tendem a ser obscurecidos em função do lucro almejado, uma vez que tais empresas, provavelmente, estão preocupadas mais com seus interesses particulares (RUSSO; LEITÃO, 2006) do que com o interesse público.

Outro aspecto relevante a ser observado no processo de terceirização em órgãos públicos é que esse procedimento não tem sido usado como escolha ou opção, em virtude da preocupação de enxugar a máquina pública com a não contratação de pessoal para ocupação de cargos efetivos; de fato, as instituições recorrem a essa prática para conseguir mão de obra. Com isso, a terceirização tem sido utilizada para contratos com o intuito de conseguir mão de obra para suprir a falta de pessoal efetivo em virtude de não se conseguir realizar concursos públicos para a contratação de servidores (FREITAS; MALDONADO, 2013; RIOS; GONDIM, 2010; SILVA; SOUZA, 2004); não entrando no mérito da discussão a viabilidade do tipo de serviço a ser executado pela empresa terceirizada.

Conforme ressaltam Rosenbloom e Piotrowski (2005) e Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), os valores do Direito Constitucional podem ser perdidos quando a responsabilidade pela execução é transferida do empregador governo para uma empresa privada.

Na Constituição Federal de 1988, estão fixados os requisitos para a execução de serviços públicos. Conforme Bresser-Pereira (2001), a Constituição é a primeira a definir direitos e obrigações. Neste sentido, julga-se fundamental a observância dos princípios nela descritos, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (BRASIL, 1988) e eficiência, esse princípio introduzido por meio da Emenda constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998).

Para Rosenbloom e Piotrowski (2005) e Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), o texto do contrato deve oferecer o potencial para adaptar as parcerias público-privadas para que valores públicos estejam incluídos na prestação de serviços. Assim, os autores destacam que um gestor público pode incluir requisitos para oportunidades iguais de emprego, por exemplo.

Na interface entre público e privado, sendo este último orientado pela lógica do mercado, com a finalidade principal de obter lucro, é de se pressupor que as empresas privadas, que atuam como prestadoras de serviços na administração pública, busquem conhecer as demandas e exigências de seus clientes sendo o edital e o contrato mecanismos para obtenção de tais informações. Diante dessa problemática e conhecendo a natureza pública do cliente bem como da atividade que será exercida, é possível levantar as seguintes questões de pesquisa: as empresas prestadoras de serviços para a administração pública orientam-se pelos princípios constitucionais que regulam a atividade administrativa? A administração pública exige das empresas a observação de tais princípios? De que forma tais princípios estão presentes nos atos das prestadoras de serviços terceirizados? É possível pensar na incorporação de valores públicos nos contratos de prestação de serviços terceirizados tais como os princípios? Esses questionamentos levam à questão central que este trabalho busca responder: Os valores públicos

são perdidos quando a responsabilidade pela execução do serviço é transferida do setor público para empresas privadas que prestam serviços terceirizados?

À medida que os referidos princípios expressam valores públicos que orientam a administração pública, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar editais, contratos e a prestação de serviços terceirizados em uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais, investigando suas características quanto à aplicação dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Especificamente pretende-se: a) apresentar pontos positivos e negativos da terceirização de serviços para a administração pública; b) analisar os editais de licitação utilizados na contratação de serviços terceirizados e os contratos celebrados com as empresas vencedoras a fim de verificar as exigências contratuais; c) analisar a presença ou ausência de valores públicos (princípios constitucionais da administração pública) nas práticas de terceirização no setor público.

Considerando a natureza pública dos serviços prestados, entende-se que os princípios da administração pública descritos na Constituição devem ser respeitados, visto que a razão de ser dos princípios é nortear toda a prática administrativa do setor público (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Parte-se da concepção de que a observância dos princípios da Administração Pública limita-se à licitação propriamente dita e aos trâmites entre a Administração Pública e o licitante. A partir do momento em que o particular começa a prestar um serviço público não existe clareza da continuidade da observância dos princípios na execução do serviço público; assim como os mecanismos de controle por parte da administração pública são ineficazes ou inexistentes, visto que se baseiam estritamente na cobrança da prestação dos serviços contratados, ignorando outros aspectos relevantes para o serviço público, como a observância dos princípios da Administração Pública descritos na Constituição. Nohara (2014) lembra a carência de efetividade dos princípios atribuindo o problema como cultural, cujas raízes vêm da colonização brasileira. Assim, mesmo passando pela independência e posteriormente se tornando república, o país não conseguiu colocar fim à manifestação do poder privado na esfera pública. Considera-se que os princípios, que representam valores públicos, possam ser respeitados na medida em que forem exigidos nos contratos, visto que este instrumento possui potencial para incorporar valores públicos nos contratos de prestação de serviços terceirizados (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009; ROSENBLOOM; PIOTROWSKI, 2005).

Esta investigação justifica-se por diversos motivos. O primeiro diz respeito à dicotomia existente entre público e privado. De um lado, tem-se uma empresa com culturas e valores empresariais, ou seja, ideais e interesses privados, mas que, ao mesmo tempo, está inserida num

contexto público, por meio da prestação de serviços públicos cuja cultura e valores são diferentes de uma empresa privada, tendo em vista que os interesses da administração pública devem ser norteados pelo interesse público. De acordo com Osborne e Gaebler (1994), o objetivo de ambos é diverso, pois enquanto o governo procura fazer “o bem”, a empresa procura “fazer dinheiro”.

O segundo está relacionado ao fato de a terceirização ser considerada um tema atual visto que se verifica o afloramento, entre 2015 e 2017, das discussões a respeito de uma regulamentação específica para o tema no Congresso Nacional Brasileiro. Trata-se de uma prática que vem sendo discutida desde a década de 1990. Em relação aos estudos sobre a temática naquela década, percebe-se que, em grande medida, pareciam manuais para implementar a terceirização nas organizações (AMATO NETO, 1995; BRASIL, H., 1993; REZENDE, 1997). Por outro lado, os estudos mais recentes são mais críticos e demonstram a face oculta do fenômeno (COSTA, 2007; LOURENÇO, 2015; PADILHA, 2014; PETEAN; COSTA; RIBEIRO, 2014; RUSSO; LEITÃO, 2006). Portanto, à medida que esse fenômeno não para de se expandir e produzir efeitos, principalmente na Administração Pública, é que se percebe a necessidade de elaborar mais estudos.

Em terceiro, esta discussão é relevante na medida em que possibilita repensar o modelo de gestão dos contratos de terceirização já que a tendência é terceirizar tudo o que for possível, seja numa organização pública ou privada (PADILHA, 2014), além de ser disseminada para todas as esferas de governo. Com este trabalho, espera-se demonstrar a necessidade de cuidados especiais na elaboração dos editais de licitação para contratação dos serviços terceirizados, pois o que está em jogo é o interesse público (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009). Entre os cuidados, deve-se levar em consideração a observância dos princípios que regem a administração pública na inter-relação com o setor privado. Acredita-se que esta proposta de trabalho poderá contribuir para melhorar os mecanismos de gestão e de controle na administração pública, além de propor a implementação de ações dirigidas ao aprimoramento do modelo de gestão dos serviços terceirizados no setor público, no que se refere à possibilidade de incorporação de valores públicos.

Esta pesquisa é de natureza qualitativa e foi desenvolvida por meio do método de estudo de caso em uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais. Foram utilizados dados primários e secundários, analisados através da análise de conteúdo.

Além desta introdução, o trabalho aborda direitos republicanos e interesse público enfatizando os princípios constitucionais que regulam a atividade administrativa. São

apresentados os modelos de administração pública no Brasil e a reforma da administração pública que se viabilizou e incentivou o aumento das parcerias entre administração pública e setor privado, localizando nesse contexto as práticas de terceirização. São demonstradas as diferentes formas de parcerias na administração pública, ou seja, as principais modalidades de parcerias existentes e possíveis de serem realizadas por meio da inter-relação público-privada. É dedicado um capítulo sobre a prestação de serviços públicos por empresa terceirizada como também uma discussão a respeito dos contratos administrativos. No capítulo referente à metodologia, são demonstrados os métodos que foram empregados para atingir os objetivos desta pesquisa. Na sequência, apresenta-se a análise e discussão dos dados seguidos das considerações finais.

## **2 ESTADO E DIREITOS REPUBLICANOS**

Este capítulo é desenvolvido com a intenção de buscar significados que possam contribuir para o entendimento das conexões entre a administração pública brasileira e os princípios que a regem. Assim busca-se desenvolver argumentos que validem os princípios com expressão dos valores republicanos. Conforme Bresser-Pereira (2001) ressalta, para compreendermos a administração pública é importante perpassar por algumas concepções históricas a respeito do Estado visto que à medida que as formas de estado se transformam, também, ocorrem mudanças na organização da administração pública.

### **2.1 Concepção e formação do Estado**

A sobreposição do interesse público sobre o interesse particular pode ser encontrada e fundamentada nos escritos de Hobbes (2002) e nas teorias contratualistas, as quais destacam que, na formação do Estado, as pessoas abdicam de seus interesses particulares em busca de um interesse geral. Dessa maneira, Nohara (2014) salienta que a noção da necessidade de uma instância superior que articule os interesses individuais e sujeite interesses particulares aos interesses gerais e que essa instância seja direcionada na consecução de objetivos comuns está presente nas concepções de Estado.

Na obra de Hobbes (2002), é possível entender os motivos que levaram a constituição do Estado. Segundo Hobbes (2002), no estado natural, os homens eram considerados indivíduos em guerra de todos contra todos prevalecendo a lei do mais forte, pois todos os homens tinham direito a todas as coisas e isso provocava guerras. Nessas condições ameaçadoras, tornou-se necessário, então, a instituição de pactos ou contrato social.

Para Hobbes (2002, p. 127), nos pactos sem força como, por exemplo, “fazer aos outros o que queremos que nos façam” são insuficientes para garantir a segurança devido às nossas paixões naturais que nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e outras coisas. Conforme diz o autor, é necessário um poder suficientemente grande capaz de garantir a segurança e a proteção dos homens contra os inimigos. Esse poder deveria ser um poder comum e a única forma de constituí-lo seria conferir força e poder a um homem ou a uma assembleia de homens. Através de um pacto ou contrato social, todos devem submeter suas vontades à vontade do representante bem como suas decisões.

De acordo com Hobbes (2002), o Estado é um poder comum, instituído por meio de um pacto, que mantenha o respeito, a paz e a segurança entre os homens e que dirija suas ações no sentido do benefício comum. Todas as pessoas abdicam de seu poder individual e transferem esse poder para uma única pessoa, representante ou assembleia de homens que se resume na unidade de todos os homens. Assim, o estado de Hobbes (2002) é o estado absolutista das monarquias absolutas; é a forma rudimentar de Estado podendo ser caracterizado como autoritário e patrimonial. Nesse tipo de Estado, vigorou a forma de administração patrimonialista.

Tilly (1996) entende os estados como organizações que aplicam coerção que, em alguns momentos, exercem prioridade sobre todas as demais organizações. De acordo com Weber (1999), o estado é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima ou considerada legítima. Na perspectiva weberiana, para que haja Estado, é necessário que um conjunto de pessoas (a sociedade) obedeça a autoridade evocada por aqueles que possuem o poder estatal (governo). Tal submissão exige que os detentores do poder apresentem uma autoridade reconhecida como legítima. Para Weber (1999), a dominação representa uma situação em que a vontade manifesta (mandado) do “dominador” busca influenciar as ações de outras pessoas e tais influências são de tal modo que as ações se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (obediência). Ela corresponde, portanto, a uma “transferência de vontades”. Nesse sentido, observa-se a existência uma aproximação teórica entre o entendimento de Estado de Tilly (1996) e de Weber (1999) em relação à dominação, a qual é exercida em função dos interesses capitalistas.

Com as transformações promovidas pela emergência do capitalismo, quando se desencadeou a ascensão da burguesia mercantilista que começou a reivindicar uma maior participação na vida política dos Estados, é possível observar uma modificação na ideia de estado. Locke (2005) apresentou-se como um pensador importante que, ao escrever sua obra *Dois Tratados sobre o Governo*, buscou modificar a concepção absolutista, ou seja, a ideologia monárquica de estado, mas cabe destacar que tal concepção foi fundamental à medida que lançou bases para uma nova concepção de estado, ou seja, o estado liberal. Para Locke (2005), os homens nascem naturalmente livres e iguais, sendo essencialmente detentores de três direitos fundamentais, quais sejam: o direito à vida, à liberdade e à propriedade, sendo a função precípua do estado garantir tais direitos. Cabe ressaltar que, para Locke (2005), a propriedade individual só é possível através do trabalho sendo que essa propriedade individual não deve prejudicar

outro homem ou coletividade. O significado de propriedade para Locke (2005) diz respeito à liberdade, bens, vida.

Conforme Bresser-Pereira (2009), Hobbes estabeleceu os fundamentos do Estado liberal que serviram para Locke e outros, como Montesquieu, Rousseau e Tocqueville, desenvolverem a edificação constitucional e liberal. Nesse contexto, quando um indivíduo renuncia seu direito à liberdade natural em prol da ordem social, por sua própria vontade, significa que o mesmo continua possuindo o poder original. Assim, o cidadão é dotado de direitos e obrigações sendo capaz de intervir na elaboração da lei. A lei é a forma básica que as instituições assumem constituindo, dessa forma, o sistema normativo dos direitos e deveres do cidadão (BRESSER-PEREIRA, 2009). Dessa maneira, é possível reconhecer avanços na concepção de Locke (2005), uma vez que o estado passa a reger-se por leis conhecidas e aceitas por todos os indivíduos e não por monarquias absolutistas hereditárias nas quais predominavam o personalismo e o patrimonialismo.

O estado liberal ganha espaço por meio da revolta da burguesia que buscava igualdade visto que, no estado absolutista, vigorava privilégios para alguns poucos e ocorriam discriminações, principalmente em relação à classe burguesa. Visando modificar essa lógica, uma das características do estado liberal está relacionada à defesa do princípio da igualdade, com base nesse fundamento, todas as classes sociais seriam tratadas da mesma maneira, pelo menos no nível formal, uma vez que seria por meio da lei, com seu conteúdo geral e abstrato, que se buscava afastar o risco de qualquer tipo de discriminação (LA BRADBURY, 2006). Conforme Bresser-Pereira (2001), o estado liberal buscou separar o público e o privado por meio do estabelecimento do estado de direito, no que diz respeito à organização do estado, a administração pública burocrática buscou substituir a administração patrimonialista, tornando necessário um corpo de burocratas.

Além do princípio da igualdade formal, o estado liberal, também é caracterizado pela não intervenção no domínio econômico; pela divisão dos poderes em executivo, legislativo e judiciário e pela supremacia da Constituição, que tem como objetivo garantir os direitos individuais fundamentais bem como limitar o poder governamental (LA BRADBURY, 2006). De acordo com Pimenta (1998), o Estado liberal pode ser visto como um estado mínimo, composto de um pequeno núcleo estratégico, o que gera nessa configuração baixo gasto público. Conforme afirma Bresser-Pereira (2001), com ascensão do capitalismo e do estado liberal foram estabelecidos os direitos civis, ou seja, o direito à liberdade e à propriedade; na verdade,

a democracia e justiça social eram ainda distantes, contudo as sementes da democratização estavam presentes.

O estado liberal serviu principalmente para a expansão do capitalismo. Como permaneceu autoritário e a igualdade apenas formal, desencadeou vários problemas para a classe trabalhadora que vivia em péssimas condições de trabalho, em condições de super exploração. Diante disso, com o tempo, surgiu o estado social como mecanismo encontrado pela burguesia que, já no poder e com receio de uma revolução proletária, passou a defender o intervencionismo do estado como solução para que a classe trabalhadora não se organizasse como movimento de resistência à exploração do trabalho (LA BRADBURY, 2006). O Estado social é caracterizado pela atuação direta na área social e a intervenção no domínio econômico (PIMENTA, 1998). Nesse sentido, o estado social tem como características além da intervenção na economia, a aplicação do princípio da igualdade material e a realização da justiça social. Assim, os capitalistas tiveram que buscar meios para diminuir as distorções econômicas do estado liberal e o meio seria substituir a igualdade formal pela igualdade material que possibilitaria atingir a justiça social (LA BRADBURY, 2006). As premissas do estado social são de garantir o direito ao trabalho, à saúde, à educação, à moradia, o lazer, ou seja, o estado deveria atuar no sentido tanto de promover esses direitos quanto no sentido de combater, por exemplo, o desemprego e a desigualdade econômica conforme La Bradbury (2006).

O estado social, também denominado estado de bem estar social, não atendia de maneira adequada aos anseios democráticos de efetiva participação política do povo na condução da coisa pública, uma vez que regimes autoritários poderiam existir nesse contexto conforme diz La Bradbury (2006). Segundo o autor, o estado democrático de direito busca suprir a necessidade de participação política, por isso é fundamentado nos pilares da democracia e nos direitos fundamentais. Assim, a razão pela qual surge o estado democrático de direito se dá para o exercício da democracia que é defendida como condição básica para a existência, manutenção e ampliação dos direitos e garantias individuais (LA BRADBURY, 2006). Nesse contexto, um estado democrático busca conferir direitos políticos, de votar e ser votado, a todos os cidadãos tratando-os de forma igual.

O desenvolvimento do capitalismo exigiu novas configurações. De acordo com Bresser-Pereira (2009), a proteção da *res publica* tornou-se uma preocupação fundamental a partir do momento que fora distinguida da figura do monarca, ou seja, após a separação entre aquilo que seria público daquilo que seria privado, a proteção do patrimônio público começou a ganhar relevância e forma de buscar proteção por meio da reforma do serviço público criando uma

burocracia profissional. Para o autor, a reforma burocrática na administração pública foi importante para a proteção do patrimônio público ainda que na prática não tenha conseguido protegê-lo. Com a reforma do serviço público, também surgiu o direito administrativo para proteger o patrimônio público contra a corrupção e o nepotismo.

O estado passa a ser liberal e burocrático estabelecendo o poder da lei; em outros termos o estado de direito. O estado passou por sucessivas transformações passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático ou estado do bem-estar social, mas permaneceu burocrático e caminha para o novo estado direcionado ao social-liberal (BRESSER-PEREIRA, 2001).

No novo estado que está surgindo, supõe-se que a estabilidade política e a eficácia do estado na aplicação da lei tenham sido razoavelmente alcançadas: as maiores preocupações políticas são agora aquelas que dizem respeito à responsabilização democrática e à eficiência administrativa – ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência econômica que os mercados asseguram à produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público. [...] Este novo estado é democrático. [...] Ele é social porque está comprometido para com os direitos sociais. É liberal porque acredita nos mercados e na concorrência [...] (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 15-16).

Nas palavras de Bresser-Pereira (2010), o Estado é o instrumento de ação coletiva, por excelência. Assim, se num primeiro momento o estado foi considerado um instrumento de dominação, com o passar do tempo, buscou ou busca-se ainda torná-lo instrumento de ação coletiva, ou seja, o instrumento através do qual a sociedade busca realizar seus objetivos comuns.

## **2.2 Estado republicano e interesse público**

De acordo com Bresser-Pereira (2001), o republicanismo é tão antigo quanto Grécia e Roma, mas os novos direitos republicanos e o novo republicanismo é um novo chamamento das virtudes republicanas no governo do Estado que se tornaram necessidades fundamentais, pois reivindicam a proteção do patrimônio público contra quaisquer indivíduos capazes de promover infrações contra o mesmo.

O Estado republicano é um Estado suficientemente forte para se proteger da captura privada, defendendo o patrimônio público contra a busca de rendas (*rentseeking*); é um Estado participativo, onde os cidadãos, organizados, em sociedade civil, participam da definição de novas políticas e instituições e do exercício da responsabilidade social; é um Estado que depende de funcionários governamentais que, embora motivados por interesse próprio, estão também comprometidos com o interesse público; é um Estado com uma capacidade efetiva de reformar instituições e fazer cumprir a lei; é um Estado

dotado da legitimidade necessária para taxar os cidadãos a fim de financiar ações coletivas decididas democraticamente; é um Estado que é eficaz e eficiente no desempenho dos papéis dele exigidos. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 131).

A proteção da *res publica* está relacionada aos direitos republicanos que, no entendimento de Bresser-Pereira (2009, p. 128), são aqueles que todos os cidadãos têm ao uso público da *res publica*, ou seja, do patrimônio público. Como exemplo, o autor cita que quando os cidadãos defendem o patrimônio público contra aqueles indivíduos que querem se apoderar do mesmo, significa que esses cidadãos estão defendendo os direitos republicanos.

De acordo com o conceito romano, *res publica* significa “coisa pública” (RIBEIRO, 2001) que difere dos interesses particulares; refere-se a uma comunidade que habita um território comum em função do bem comum; este representa o que é público, ou seja, aquilo que se contrapõe aos interesses privados (OLIVEIRA, 2012). Nesse contexto, as ações devem ser projetadas em favor do bem comum, do coletivo, do público.

Bresser-Pereira (2009) alega que, em termos legais, não é fácil definir direitos republicanos. Alguns preferem designá-los como interesses em vez de direitos como é o caso dos juristas, outros os qualificam como “difusos”; têm, também, aqueles que falam “direitos coletivos” ou “direitos públicos subjetivos” etc. No entanto, para Bresser-Pereira (2009, p. 130), direitos republicanos são “[...] os direitos dos cidadãos de um dado Estado em relação aos indivíduos ou grupos que desejem se apoderar do patrimônio público.” O autor considera que existem três direitos republicanos fundamentais descritos como: 1) o patrimônio ambiental; 2) o patrimônio cultural nacional e 3) o patrimônio econômico público, que o aparelho do Estado pode controlar. No primeiro e segundo casos, o autor destaca que as ameaças são bem conhecidas.

Como exemplo, é possível citar a defesa ao meio ambiente contra a industrialização sem limites, mas em se tratando do patrimônio econômico, além das ameaças conhecidas como a corrupção, o nepotismo e a sonegação, é possível constatar outras mais difíceis de serem detectadas como os subsídios econômicos ou o pagamento de ordenados incompatíveis com determinadas atividades exercidas (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Assim, Bresser-Pereira (2009) argumenta que o estado republicano busca romper com o uso indevido dos bens públicos. O Estado republicano defendido pelo autor visa respeitar regras democráticas, princípios liberais e sociais, enfatizando direitos republicanos e assegurar a participação política de cidadãos republicanos. Conforme destaca Bresser-Pereira (2009), os direitos republicanos podem ser transformados em lei como também ser aplicados. Para o autor,

da mesma maneira que os cidadãos têm direito à liberdade e à propriedade que corresponde aos direitos civis, direitos políticos como votar e ser votado, direitos sociais como trabalho, acesso à educação, à saúde e a uma renda mínima, têm direito que a *res publica* esteja a serviço de todos ao invés de ser controlada por interesses privados.

Existem várias formas de ataque ao patrimônio público e muitas delas são de difícil detecção visto que podem aparecer de forma velada. Por isso, para Bresser-Pereira (2009), o grande desafio do direito administrativo neste século é proteger o Estado, ou seja, a *res publica*. Ao proteger o estado, protege-se também o direito do cidadão. Bresser-Pereira (2009) destaca a existência da incapacidade do sistema judiciário em reconhecer os direitos republicanos. Tal incapacidade pode ser explicada pela fragilidade do direito administrativo em caracterizar e punir as novas formas de dano ao interesse público como, por exemplo, os subsídios indevidos ou mais precisamente as políticas econômicas elaboradas para beneficiar determinadas empresas ou indivíduos. Por isso, o autor defende que “[...] a primeira preocupação do direito administrativo deve ser a defesa da *res publica* [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 133).

Parece notório que o interesse público expressa o sentimento republicano. Conforme destacado por Oliveira (2012), o interesse público é próprio das organizações públicas que se contrapõem aos interesses privados (próprio das organizações inseridas nos mercados capitalistas, de caráter empresarial e estratégico). Interesse público estaria relacionado ao bem comum, ou seja, aquilo que a pessoa acredita que é melhor para ela e para os demais cidadãos, ou seja, aquilo que é desejado para a sociedade como um todo (OLIVEIRA, 2012).

Carvalho Filho (2010) discute a noção de interesse público sob a perspectiva clássica e moderna. Conforme o autor, a primeira ganha notoriedade a partir da constituição do Estado de Direito que tem como função basilar gerir os interesses da coletividade buscando o bem-estar e a satisfação dos indivíduos. Dessa maneira, mesmo na visão clássica, o interesse público está relacionado à finalidade do Estado, visto que não é concebível se pensar na ideia de estado tendo como fim garantir interesses privados, uma vez que sua missão fundamental é organizar a coletividade bem como prestar-lhe satisfação. Para Carvalho Filho (2010), a noção moderna tem como premissa que o estado só se justifica em função dos interesses da sociedade no intuito de servi-la como também administrar os direitos e interesses. Sendo, portanto, o fim último do Estado o interesse público. O direito administrativo passou a direcionar tal elemento com a finalidade da administração pública, sendo que a mesma não poderia direcionar para outro fim que não seja o interesse público. Carvalho Filho (2010, p. 72) ainda destaca que a “[...] atividade

de gestão da coisa pública alvitra o interesse público, independentemente da forma de que possa revestir-se”.

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é precípua de qualquer Estado, ou seja, constitui o princípio geral inerente a qualquer sociedade sendo condição básica da existência, como também um pressuposto lógico de convívio social (MELLO, 2010). A supremacia do interesse público está relacionada às possíveis colisões entre interesse público e interesse privado. Dessa maneira, quando esses interesses entram em rota de colisão o primeiro prevalece sobre o segundo. Conforme Di Pietro (2010b), a supremacia do interesse público surgiu em reação ao egocentrismo e individualismo presente no estado liberal, com o objetivo de corrigir as desigualdades sociais produzidas pelo liberalismo. Dessa maneira, o interesse público torna-se ponto de referência na condução da finalidade da administração pública. Para Carvalho Filho (2010) a observância do interesse público não nega ou desrespeita o interesse privado, mas quando houver divergências, o que é comum de acontecer, o interesse público sobrepõe ao privado, pois o Estado tem que defender os interesses da coletividade atuando no sentido de favorecer o bem comum e é por isso que tem que fazer prevalecer o interesse público. Não garanti-lo seria negar o papel do próprio Estado (DI PIETRO, 2010b).

Existem críticas, também, que podem ser encontradas na literatura a respeito da supremacia do interesse público. Di Pietro (2010b) cita a indeterminação do conceito e o conflito com os direitos fundamentais. No primeiro caso destaca que, ao ser aplicado, exige a ponderação de interesses que pode levar a encontrar a solução mais adequada. No segundo caso, a autora ressalta que a supremacia do interesse público não coloca os interesses fundamentais do homem em risco, pois convive com os mesmos. Di Pietro (2010b) relata ainda que a supremacia do interesse público encontra fundamento em vários dispositivos constitucionais e tem que ser aplicado com outros dispositivos como o princípio da legalidade. Para a autora, o princípio do interesse público é a base não apenas da função administrativa, mas da função do Estado visto que constitui fundamento essencial de todos os ramos do direito público. Numa perspectiva mais recente, Carvalho Filho (2010) destaca que é possível se pensar numa reconstrução do princípio da supremacia do interesse público para adequá-lo aos novos elementos da modernidade ajustando-o para que os interesses se harmonizem buscando superar os confrontos ou mesmo evitá-los.

A discussão a respeito da *res publica* (público) em sentido antagônico ao *res principis* (Privado) é fundamental para este trabalho visto que, atualmente, a administração pública se reveste do interesse público, mas também, se fundamenta nos pressupostos da administração

privada na medida em que adota mecanismos de mercado (OLIVEIRA, 2012). Dessa maneira, ao adotar mecanismos como a terceirização na administração pública, possibilitada pela inter-relação entre público e privado, cada qual com seu propósito, mas que celebram uma parceria para realizar um serviço público; este só é público porque é prestado para atender ao interesse público (DI PIETRO, 2010b) como fim último. Assim sendo, buscar incorporar valores públicos nesta relação nada mais é que buscar adequar o interesse público com interesse privado nesse contexto.

Conforme destacado por Oliveira (2012), o conceito interesse público pode ser pensado por uma perspectiva legal visto que na Constituição Federal são definidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, a autora destaca que a administração pública é pautada por princípios democráticos que defendem a vontade da maioria respeitando também os direitos fundamentais dos indivíduos. Ainda conforme a autora, pode se pensar na concepção de interesse público de modo que os interesses dos indivíduos são condensados em algo maior que gera a ideia do todo tendo o Estado a missão de provedor e administrador desses interesses.

### **2.3 Valores públicos: os princípios constitucionais da Administração Pública brasileira**

A administração pública pode ser entendida como uma ação gerencial voltada para o interesse público, fundamentada nos princípios constitucionais descritos no art. 37 da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988). Nesse sentido, os princípios da administração pública consagrados no art. 37 são: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988). Com a Reforma do Estado, foi introduzido o princípio da eficiência, através da Emenda Constitucional nº 19/1998. Pazzagli Filho (2008, p. 1) destaca que os princípios constitucionais estão situados “no vértice da pirâmide normativa e expressam os valores transcendentais (éticos, sociais, econômicos, políticos e jurídicos)”. Portanto, a razão de ser dos princípios é nortear toda a prática administrativa do setor público.

De acordo com Nohara (2014), princípios são normas jurídicas de caráter geral e que contêm elevada carga valorativa. Os princípios ganham relevância, principalmente, quando a lei for omissa; nesse caso, a decisão estará direcionada aos princípios gerais do direito. A autora destaca que, atualmente, os mesmos têm caráter vinculante, imperativo ou obrigatório posto que consubstanciam a mais elevada expressão do consenso social sobre os valores básicos que devem ser assegurados no Estado Democrático de Direito. Nohara (2014) também ressalta que,

são ilegais ações administrativas que desviem dos princípios, visto que os mesmos possuem caráter normativo.

Conforme destacado por Meirelles (2009, p. 89), “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Para Pazzaglini Filho (2008), o princípio da legalidade é direito fundamental de toda pessoa. Ele determina que a administração pública pode atuar somente em conformidade com a lei, cabendo aos particulares/privados apenas a sua não contrariedade. É considerado o mais importante dos princípios da administração pública e constitui a base para os demais. O autor ainda ressalta que a legalidade é o princípio nuclear e desrespeitá-lo constitui ato de arbítrio. Para Nohara (2014), os particulares podem escolher livremente os meios e fins de suas condutas, desde que esses não sejam proibidos pela lei, numa atuação de não contrariá-la. Mello (2010) ressalta que a legalidade é o princípio basilar do direito administrativo e que a ideia de Administração Pública apenas pode ser exercida em conformidade com a lei. O exercente do poder deve se submeter a um quadro de normas impessoais que impeça favoritismo, perseguições ou desmandos. Portanto, o autor destaca que o princípio da legalidade contrapõe-se às tendências personalistas bem como às formas de poder autoritário, constituindo um antídoto do poder oligárquico.

A impessoalidade expressa uma conduta imparcial nas ações, tendo como propósito o atendimento do interesse público. Nesse sentido, os agentes públicos não podem praticar atos visando aos interesses pessoais ou se subordinar à conveniência de qualquer indivíduo (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Segundo Paulo e Alexandrino (2015), a impessoalidade na atuação administrativa deve impedir a prática de atos que visem atender interesses do agente público ou de terceiros. Nesse sentido, os autores destacam que o princípio da impessoalidade inibe perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados.

Como exemplo da contrariedade a esse princípio, Alexandrino e Paulo (2012) citam a prática do nepotismo, situação em que se nomeiam parentes para exercer cargos que não exigem concursos. O Conselho Nacional de Justiça também destaca que o nepotismo é “o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego.” (CNJ, 2016, p. 1). Tais práticas acarretam a valorização das relações de parentesco em detrimento do mérito, o que viola as garantias constitucionais de impessoalidade visto que estabelece privilégios em virtude das relações paternalistas (CNJ, 2016).

Já Pazzaglini Filho (2008, p. 18) acrescenta e destaca que o nepotismo pode ser entendido como “[...] a concessão por agentes públicos, valendo-se das funções por eles exercidas, de favores, ajudas e privilégios de cunho público a seus parentes, amigos e correligionários.” Para o autor, é a maneira mais corriqueira de transgressão do princípio da impessoalidade e se materializa não apenas quando se nomeia ou se admite parentes e amigos para exercer cargos públicos, mas também quando existe favorecimento nas contratações de obras, serviços e compras, bem como nas concessões, permissões, alienações e locações realizadas pela administração pública direta ou indireta (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

Dessa maneira, Mello (2010) e Paulo e Alexandrino (2015) destacam que a impessoalidade decorre da isonomia, ou seja, da igualdade de oportunidades. Para Mello (2010), o princípio da impessoalidade é o próprio princípio da igualdade, conforme explicitado no art. 5 da Constituição brasileira, todos são iguais diante da lei, por isso deve ser, também, perante a Administração Pública. Dessa maneira, deve-se tratar a todos sem discriminações ou benefícios, nem com favoritismo nem com perseguições; sendo que simpatias ou animosidade pessoais não podem interferir na atuação administrativa (MELLO, 2010; PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Para Nohara (2014), os atos dos agentes públicos devem satisfazer aos interesses públicos uma vez que é vedada a utilização da máquina administrativa para o alcance de interesses privados ou de terceiros.

Já a moralidade está relacionada à ética na conduta administrativa, devendo submeter-se ao interesse coletivo, conforme destaca Pazzaglini Filho (2008). Para o autor, assim como para Di Pietro (2010a), mesmo em consonância com a lei, haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa quando se verifica que o comportamento do administrado que relaciona com a administração pública juridicamente, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a boa conduta e a ideia comum de honestidade. Dessa forma, nota-se que mesmo que a ação esteja de acordo com a lei, poderá apresentar traços imorais. Di Pietro (2010a) ainda destaca que o princípio da moralidade deve ser observado também pelo particular que se relaciona com a administração pública. Para Mello (2010), o princípio da moralidade será transgredido quando houver violação a uma norma de moral social que traga consigo menosprezo a um bem juridicamente valorado constituindo também um reforço ao princípio da legalidade. Nohara (2014) relata que o estabelecimento do princípio da moralidade consubstancia como um mecanismo para obrigar juridicamente a administração pública a ter um comportamento ético e não apenas legal, na medida em que nem tudo que é formalmente legal pode ser considerado, necessariamente, moral e ético.

Nohara (2014) destaca que tanto a impessoalidade quanto a moralidade encontram dificuldades de efetivação no contexto brasileiro na medida em que o histórico do País é marcado pelos resquícios de paternalismo e clientelismo nos espaços públicos. Por isso, o princípio da moralidade é um instrumento necessário e imprescindível para a defesa do ideário republicano que é avesso à ideia de confusão entre patrimônio público e a coisa privada. De acordo com a autora, o princípio da moralidade tem como finalidade coibir tanto o nepotismo direto, como também o indireto manifestado em indicações cruzadas, triangulares ou de reciprocidades. Dessa forma, a utilização da máquina pública deve se alinhar a consecução do interesse público por meio da disseminação do espírito público tanto por parte dos administradores quanto dos cidadãos.

Em relação à publicidade, Nohara (2014) destaca que é um princípio básico que permite credibilidade pela transparência pela qual os cidadãos têm conhecimento das ações relacionadas ao trato da coisa pública. Pazzaglini Filho (2008) destaca que esta consiste no acesso difuso de informações, conferindo certeza às condutas. Dessa forma, o autor ressalta que abrange o acesso aos fatos, atos, contratos, normas, decisões e informações em geral. A publicidade é requisito essencial à transparência da administração da coisa pública. Por meio desse princípio, as pessoas têm direito de acesso à informação como, também, cabe à administração pública disponibilizar a informação para dar transparência aos seus atos. Mello (2010) relata que se consagra no princípio da publicidade o dever de manter a plena transparência do comportamento administrativo não podendo haver ocultamento dos assuntos de interesse coletivo. Conforme Meirelles (2009), os contratos públicos, por ter caráter público devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que desejar conhecê-los não podendo ser ocultados sob o falso argumento que são sigilosos. Nohara (2014) relata que o princípio da publicidade pode ser entendido através de duas perspectivas: a primeira diz respeito ao direito dos administrados terem acesso às informações seja de acesso privado ou coletivo, a segunda corresponde ao dever da administração tornar público os atos e contratos administrativos.

A eficiência é norteada para a busca de resultados de modo rápido e preciso, a fim de satisfazer as necessidades da população (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Para o autor, é dever do agente público agir com eficiência na medida em que sua conduta deve, além de obedecer a lei e ser honesta, deve ser também produtiva, profissional e adequada ao exercício funcional visando à satisfação do interesse público. Para Di Pietro (2010a) assim como para Paulo e Alexandrino (2015), o princípio da eficiência pode ser dividido em dois aspectos; o primeiro está relacionado à qualidade da atuação do agente público que deve procurar obter um padrão

de excelência no desempenho de suas atribuições; o segundo relaciona-se ao modo de organizar e estruturar os órgãos e entidades integrantes da administração pública por meio de uma maior racionalidade possível, com o objetivo de se alcançar ótimos resultados na prestação dos serviços públicos. Para os autores, também, busca-se atingir os objetivos pela prestação de serviços com qualidade, de maneira mais simples e rápida, melhorando a relação custo/benefício. Dessa forma, o princípio da eficiência, também, visa avaliar se foi obtido o melhor resultado diante do recurso utilizado.

Nohara (2014) alega que se deve evitar comparações da eficiência praticada no setor privado com a eficiência necessária ao setor público visto que os objetivos perseguidos são, por vezes, distintos. Para a autora, a eficiência presente na administração privada não pode ser transplantada para a administração pública, pois enquanto a primeira objetiva o lucro, a segunda se preocupa, na maioria das vezes, com a consecução dos interesses públicos e a prestação permanente de serviços públicos na medida em que demandam certa padronização para o alcance da universalização, impessoalidade e continuidade na satisfação de necessidades coletivas. Para Nohara (2014), o princípio da eficiência deve ser harmonizado com os demais princípios, não sendo possível na administração pública a ideia de que os fins justificam os meios, pois não pode utilizar o princípio da eficiência em sobreposição ao princípio da legalidade uma vez que os meios legais carregam importantes garantias.

De acordo com Pazzaglini Filho (2008, p. 5-7), é possível elencar as principais funções dos princípios constitucionais: “normogenética, sistêmica, orientadora, vinculante, interpretativa e supletiva.” O autor destaca que a função normogenética significa que os princípios constitucionais são os vetores que direcionam a elaboração, o alcance e a aplicação das normas jurídicas. A função sistêmica enuncia que o exame dos princípios constitucionais permite a visão ampla e unitária do texto constitucional. Considerando que os princípios constitucionais são verdadeiros mandamentos direcionadores da concretização da Constituição, conforme advoga Pazzaglini Filho (2008), a função orientadora serve de norte tanto para a criação legislativa quanto para a aplicação de todas as normas jurídicas, bem como no exercício das funções públicas administrativas, assim como nas relações jurídicas entre particulares. A função vinculante expressa que todas as regras do sistema jurídico estão presas aos princípios constitucionais que as inspiram. A interpretativa tem duplo sentido, considerando que os valores éticos, sociais e políticos mudam, a interpretação dos princípios constitucionais deve atentar para as transformações do cotidiano no momento de sua aplicação; desse modo, a interpretação das normas deve ser realizada em harmonia com os novos valores. A função supletiva exprime

que os princípios constituem preceitos normativos de interação do ordenamento jurídico. Nesse sentido, além de nortear a aplicação do regramento jurídico, os princípios constitucionais devem ser aplicados aos casos concretos, nas hipóteses de insuficiência ou inexistência de norma jurídica reguladora (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

Ainda Pazzaglini Filho (2008) destaca que nenhuma regra tem o poder de confrontar ou contrariar diretrizes vinculadas pelos princípios constitucionais, os quais são impositivos e coercivos para toda a sociedade brasileira, regendo o comportamento tanto de seus integrantes (administrados) como de seus representantes (administradores). Diante disso, é possível dizer que uma empresa privada deve também estar atenta a essa orientação de não contrariar tais princípios.

Para Rocha (1994, p. 26), “a norma que dita um princípio constitucional não se põe à contemplação [...], põe-se à observância do próprio poder público do Estado e de todos os que à sua ordem se submetem e da qual participam.” Observa-se em tal afirmação que a partir do momento que uma empresa assume serviços públicos, ela deve se orientar pelos princípios que regem esses serviços.

### 3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O estado é composto por um “[...] aparelho ou organização e pelas instituições do estado ou seu sistema jurídico, e encabeçado por um governo. As instituições, a começar pela constituição nacional, definem os direitos e obrigações - as regras do jogo social.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 2). Embora a administração pública brasileira seja marcada por avanços e recuos ao longo do tempo, a constituição de 1988 representou um marco no processo de redemocratização e no estabelecimento de direitos e obrigações, bem como, na condução da administração pública no Brasil. Nesse sentido, este capítulo abordará os modelos de administração pública patrimonialista, burocrática e gerencial que constituem as três principais formas de administração pública presentes no contexto brasileiro.

#### 3.1 Administração patrimonialista

Na administração patrimonialista, o Estado pode ser entendido como propriedade do soberano. A *res publica* caracteriza-se como sendo o mesmo que o *res principis* (MARE, 1995). Nas palavras de Campante (2003, p. 154), “o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada.” Reis (2014) relata que a corrupção, o nepotismo e o empreguismo são práticas comuns presentes nesse modelo de administração patrimonial. Nesse contexto, prevalece o particularismo, o favorecimento, ou seja, o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade, pois não existe distinção entre o público e o privado (CAMPANTE, 2003).

Weber refere-se ao patrimonialismo como uma forma de dominação tradicional em que o poder do soberano é exercido sobre aqueles que o reverenciam, por meio do costume e não pela lei. Nas palavras de Weber (1999, p. 238), o patrimonialismo emerge de uma estrutura de dominação em que “[...] o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação patrimonial.” Desse modo, Weber (1999) destaca que o modelo de administração patrimonialista é marcado pelos vínculos de parentesco como também caracterizado pela relação de piedade, sendo que a dominação é realizada por meio da concessão de favores que, em contrapartida, se busca ou se espera obter a lealdade daqueles que o recebem (CAMPANTE, 2003).

Campante (2003) destaca que em sociedades patrimonialistas, reinam o particularismo

e o poder pessoal. O favorecimento é o principal mecanismo de ascensão social, e o sistema jurídico costuma negligenciar a universalidade e a igualdade formal-legal, bem como expressar e transmitir o poder particular e o privilégio, o que leva, ao mesmo tempo, benefício para determinados atores e exclusão dos demais. A vigência de condições especiais de tratamentos para algumas pessoas é denominada por Damatta (1997) de “curvaturas especiais”.

Patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida – tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que creêm (*sic*) nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência. (CAMPANTE, 2003, p. 155).

Na concepção do patrimonialismo, as ações passam a estar relacionadas com a troca de favores. O aparelho do Estado patrimonialista atua como uma extensão do poder do soberano, e seus servidores adquirem status “especial” de nobreza. Nesse sentido, os cargos são considerados prebendas, ou seja, aquele cargo que se recebe muito e trabalha pouco (MARE, 1995).

De acordo com Oliveira (2012), a formação do estado brasileiro é caracterizada pela dominação tradicional na medida em que o interesse público e o interesse privado se mesclavam na gestão da administração pública. Para Campante (2003), as regras generalizantes de ascensão social baseadas nos critérios universalistas não se mostram ausentes na sociedade brasileira, entretanto dividem espaço e competem com as normas implícitas relacionadas à cultura do favor.

Almeida (2007) destaca que falta espírito público para grande parte dos brasileiros, principalmente quando no trato da coisa pública, na medida em que lidam com seus recursos como se fossem seus, o que para o autor demonstra a caracterização de uma sociedade patrimonialista.

No Brasil, o uso do “jeitinho” pode ser entendido como um instrumento viabilizador para manifestação dos traços do modelo de administração pública patrimonial, na medida em que se mostra como um mecanismo empregado para conseguir ou conceder exceções, uma vez que o mesmo pode ser considerado um meio para esquivar das regras vigentes, bem como utilizado para burlar as leis, regulamentos e determinações em proveito próprio ou mesmo para favorecer terceiros (DAMATTA, 1997). Para Flach (2012, p. 500), a utilização do “jeitinho” nas organizações pode ser entendida como “[...] uma ação fora dos padrões, das normas ou até mesmo da lei, fora daquilo que em consenso coletivo seria considerado como correto, para

atender a resolução imediata de determinado problema ou situação.” De acordo com o autor, atos contra a norma ou contra a lei são, em grande medida, resultado de um jeitinho. Nesse sentido, o autor ainda destaca que a configuração do “jeitinho” depende da situação e do contexto, bem como das implicações ou prejuízos tanto ao indivíduo, sociedade ou ao Estado.

Para Barbosa (2014), a cultura "paternalista brasileira" ainda perpetua nas organizações e promove o apadrinhamento, a valorização das relações pessoais, falta de cobrança, “QI” (quem indica), nepotismo, dentre outros, que constituem práticas empregadas que ilustram o caráter paternalista da sociedade brasileira. Para a autora, é necessária uma mudança que perpassa pela neutralização do paternalismo, o qual é avesso à cobrança de resultados nas organizações que desencadeia em um círculo vicioso que necessitada ser superado.

Conforme destaca Motta (2007), a administração pública brasileira e a cultura tradicional são ainda bastante interligadas, em que os relatos cotidianos demonstram forte ligação da coisa pública com interesses privados de grupos preferenciais. Dessa forma, os elementos do patrimonialismo são fundamentais para a compreensão da administração pública brasileira, na medida em que o Estado foi instrumento de dominação de oligarquias e, ainda nos dias atuais, não se pode descartar o conceito de classe dominante e de grupos preferenciais, visto que eles ainda utilizam o Estado como instrumento de obtenção e exercício de poder.

Em função da ineficiência provocada pelos aspectos do modelo de administração pública patrimonialista, novas formas de administração se mostraram necessárias, principalmente a partir do momento em que o capitalismo e a democracia se tornam perspectivas dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado (MARE, 1995). Em outras palavras, Campante (2003) destaca que, devido aos elementos contidos no modelo patrimonialista terem impossibilitado a eficiência e a previsibilidade na administração pública, de modo progressivo, foram sendo criadas regras impessoais e universais, com o objetivo de sustentar a ordem capitalista emergente que exigiria segurança, objetividade e previsibilidade do poder público, nasce, então, uma forma racional de administração: a burocrática.

### **3.2 Administração burocrática**

A administração burocrática emergiu no século XIX como um meio de conter a corrupção e o nepotismo presentes na administração patrimonialista e foi disseminada nas administrações públicas de todo o mundo durante o século XX (SECCHI, 2009). Osborne e

Gaebler (1994) destacam que, inicialmente, a burocracia de Max Weber tinha um sentido positivo na medida em que seria o modelo que colocaria fim nas práticas indesejadas do modelo patrimonialista e constituía um método de organização racional e eficiente que visava substituir o exercício arbitrário de poder contido nos regimes autoritários. Assim, as principais características da burocracia estão relacionadas ao poder racional-legal weberiano que constituem a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo (SECCHI, 2009).

De acordo com Bresser-Pereira (1996), a administração burocrática clássica, foi implantada no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. O autor ainda destaca que a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos.

De acordo com Oliveira (2013), a lógica da administração burocrática é apoiada nas competências oficiais, ordenadas por leis ou regulamentos administrativos que são instituídos por autoridades ou organizações burocráticas. Os elementos que caracterizam esse modelo estão relacionados à profissionalização, à ideia de carreira, hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Reis (2014) cita outras características como a divisão do trabalho, a escolha de funcionários pela competência técnica, a meritocracia, a previsibilidade do funcionamento. Para o autor, estas características não se esgotam, mas dão uma ideia de como se dá o funcionamento do tipo ideal de uma administração pública burocrática.

Com o intuito de combater a corrupção e o nepotismo, os controles administrativos são sempre estabelecidos à priori. A necessidade de controles rígidos dos processos, como na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento às demandas é devida à desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas (MARE, 1995; COSTA, 2008). Destaca-se que, neste modelo, há a distinção clara entre o público e o privado.

A escolha de profissionais baseado no mérito pode ser destacado como meio de eliminar os efeitos do nepotismo (SECCHI, 2009). Nesse sentido, Secchi (2009) ressalta que o profissionalismo está relacionado diretamente à ideia do mérito, na medida em que, as funções são conferidas àqueles que chegam ao cargo através de competição justa e que tenham demonstrado ser mais qualificados tanto no que se refere ao conhecimento como no que se refere às capacidades técnicas. Além disso, para obter promoção são necessários experiência e performance/desempenho. Dessa forma, a adoção do mérito visa atrair, reter, desenvolver e motivar profissionais de elevada competência (PIMENTA, 1998).

A principal qualidade da administração pública burocrática está relacionada à

efetividade no controle dos abusos, sendo que suas características podem ser encontradas aplicadas à administração do setor público. Embora tenha apresentado modificações na administração pública, com o passar do tempo, alguns aspectos do modelo burocrático passaram a ser questionados, entre os quais a supervalorização de regulamentos desencadeada pela obediência acrítica às normas, a despersonalização das relações humanas, os exageros de autoridade, a resistência à mudança, a limitação das interações organização-beneficiário, a formalidade excessiva, a hierarquização das decisões dentre outros (MERTON, 1970; OLIVEIRA, 2013; SECCHI, 2009).

Em suma, de acordo com Oliveira (2013), o modelo de administração burocrático é relacionado à forma dominação racional-legal, a qual se contrapõe a arbitrariedade inerente à administração patrimonialista. Ainda que idealizado com vista a promover a impessoalidade e a eficiência, de acordo com o autor, o modelo burocrático também demonstrou suas limitações, principalmente em relação ao alcance da eficiência na medida em que a mesma transformou-se em morosidade e formalismo.

De acordo com Abrucio (1997), o fato é que, no debate internacional sobre administração pública, o modelo burocrático de Weber não corresponde às necessidades da sociedade contemporânea conforme destacado, também, por Pollitt (1990). Essa afirmação está relacionada ao fato do modelo weberiano estar voltado cada vez mais para si mesmo e, com isso, estaria caminhando para o lado oposto aos anseios dos cidadãos (ABRUCIO, 1997). Dessa maneira, o desgaste da administração burocrática instigou esforços de modo a buscar um novo modelo de administrar o aparelho do Estado.

### **3.3 Administração gerencial ou Nova Administração Pública**

Até o final dos anos de 1970, existia um consenso social a respeito do papel do Estado. O denominado *Welfare State* procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social por seguir os princípios keynesianos de intervenção estatal no econômico, garantia de pleno emprego e maior investimento no social (ABRUCIO, 1997).

A partir do momento que o *Welfare State* entra em crise e o consenso existente sobre seu papel começou a perder força, buscou-se modificar sua concepção de Estado interventor e redutor das desigualdades sociais pela lógica do Estado-mínimo (ABRUCIO, 1997). Conforme destacado por Abrucio (1997), os governos dispendo cada vez mais de poucos recursos e mais *deficit* e necessitando ao mesmo tempo reduzir os custos e aumentar a eficiência, a busca por

reformas começam a se tornar elemento indispensável em quase todo o mundo.

Nesse contexto, o aumento da eficiência para boa parte dos reformadores da década de 1980, implicava realizar uma profunda modificação no modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas, visando buscar uma atuação mais flexível do aparato burocrático (ABRUCIO, 1997). Assim, as administrações públicas em todo o mundo buscaram realizar mudanças substanciais por meio de reformas administrativas que consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado (SECCHI, 2009).

De acordo com Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), as práticas tradicionais de gestão do setor público foram contestadas pelos defensores da Nova Administração Pública. Entre as principais críticas às práticas tradicionais do setor público, os autores elencam a tendência para o monopólio, hierarquia e intransigência estrutural e gerencial.

Fernandes e Carvalho Neto (2005) destacam que os modelos tradicionais de gestão marcados pelo controle, pela centralização e pela hierarquização passaram a ser tomados por modelos mais flexíveis e mais horizontalizados. De acordo com Azevedo (2014, p. 322), a “[...] flexibilização ocorre no sentido de restringir o papel do Estado e de fortalecer a liberdade de ação empresarial.”

Conforme Freitas e Maldonado (2013), a nova concepção de Estado mais regulador e menos interventor, deveria introduzir modelos gerenciais no âmbito da Administração pública, visto que a mesma se encontrava desgastada frente à opinião pública que a enxergava como lenta, ineficaz, com custos cada vez mais crescentes e com excessiva burocracia.

Na expectativa de encontrar a solução para os problemas e ou disfunções da burocracia, promoveu-se a alternativa do modelo de administração gerencial, uma vertente ligada à crise de governabilidade e credibilidade do Estado nos anos de 80 e 90. É um modelo que se baseia na cultura do empreendedorismo, sendo reflexo do capitalismo flexível (PAES DE PAULA, 2005). Dessa forma, busca-se desenvolver uma cultura que prioriza o resultado e trata o cidadão como cliente.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (MARE, p. 17, 1995).

O modelo de administração gerencial, também definido como nova administração

pública, é um ideário que emergiu na Europa e nos Estados Unidos, durante os governos de cunho neoliberal de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan. Assim, os conservadores ingleses e republicanos americanos foram responsáveis pela introdução do modelo gerencial, a princípio, na sua forma pura, em que prevalecia a cultura estritamente economicista “[...] mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização.” (ABRUCIO, 1997, p. 11). Neste cenário, o novo modelo de gestão procurava transformar e introduzir na administração pública o estilo privado, considerado superior e eficaz. Tinham como propósito, sempre com grande ênfase, a eliminação de funções, a privatização e a terceirização de serviços (MOTTA, 2007).

Embora seja recorrente o estabelecimento da relação entre o ideário neoliberal e a administração pública gerencial, é possível ressaltar que essa visão não é consensual na medida em que Bresser-Pereira (1997) alega que o neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado, por isso passou a se identificar com a redução do tamanho do Estado e com o corte de gastos. Entretanto, o ajuste fiscal demonstrava ser uma proposta necessária e não ideológica. Assim, o argumento de Bresser-Pereira (1997) é de que para resolver a crise do Estado não seria por meio do definhamento e do enfraquecimento do mesmo, mas através da reconstrução e reforma do Estado, embora a reforma possa significar redução do Estado e limitar as funções.

De acordo com Abrucio (1997), o modelo gerencial foi implantado no setor público dentro de um contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante. Para Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015) poupança e redução do tamanho do Estado constituiu a principal justificativa para o movimento internacional de reformas no setor público.

Dupas (2003) destaca que as políticas de abrir, privatizar e estabilizar é um receituário, denominado na América Latina de “Consenso de Washington”, com a promessa de um novo caminho para a prosperidade. Os discursos neoliberais defendem que o mercado livre e a estimulação da competição são fatores que poderiam contribuir para criar empregos; além de apontar o Estado como ineficaz na condução e solução dos problemas.

Conforme relatado por Osborne e Gaebler (1994), no modelo burocrático, o setor público e privado ocupam mundos distintos - o governo/Estado não deve interferir nos negócios, assim como as empresas não devem interferir no governo. Os referidos autores destacam que visando resolver os problemas sociais sem gastar, os governos tiveram que procurar métodos não importando se público ou privado.

Por meio de reengenharia, desregulamentação, descentralização, gestão por desempenho, privatização, a ideia seria procurar reinventar o governo, com ênfase em ferramentas usadas pelo setor privado (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009). O argumento dos defensores/reformadores é que tais mudanças seriam necessárias para produzir poupanças nas despesas públicas, melhorar a qualidade da prestação de serviços, criar operações governamentais mais eficientes (POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

A eficiência é o ponto principal do modelo gerencial puro. No entanto, Abrucio (1997) destaca que um dos problemas de focar apenas na eficiência está na avaliação da efetividade dos serviços públicos que não recebe a devida importância. De acordo com o autor, ao contrário da eficiência pura, a efetividade não é um conceito econômico, mas de avaliação qualitativa dos serviços públicos estando relacionado à noção de que o governo deve prestar bons serviços antes de tudo. De acordo com Osborne e Gaebler (1994), a efetividade pode ser entendida como o grau em que se atingiu o resultado esperado.

Conforme destacado por Abrucio (2005), as propostas de transformações na administração pública tinham como objetivo redefinir o papel do Estado devido às crises econômicas, desequilíbrio fiscal dos Estados, problemas de governança e pelas transformações tecnológicas, financeiras e comerciais provenientes da globalização, que foram desenvolvidas no pós-guerra. Com poucos recursos, os governos precisavam reduzir suas funções, introduzindo, em um primeiro momento, o que Abrucio (1997) chamou de modelo gerencial puro, no qual prevalece o fator econômico de cortar custos como fim último. Nesse cenário, a burocracia começou a ser desqualificada e emergindo um ideário favorável ao aprimoramento da administração pública baseado nas premissas da administração empresarial.

Apesar de afirmarem com cautela, Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015) alertam que o declínio da despesa pública pode não necessariamente estar associado à reforma da administração pública, mas pelo corte de custos simples. Ainda esses autores destacam que para reduzir o tamanho do setor público não é necessariamente um caminho para uma maior eficiência.

A introdução do modelo gerencialista de gestão na administração pública brasileira baseou-se nas experiências e reformas gerenciais de outros países. De acordo com Paes de Paula (2005), houve um movimento de reforma e, conseqüentemente, a adoção do modelo gerencial foi estimulada pela crise do nacional-desenvolvimentismo que criou um consenso político de caráter liberal, baseado em estratégias de desenvolvimento dependente, associado às estratégias neoliberais de estabilização econômica, como também nas ondas provenientes do cenário de

reformas orientadas para o mercado, a fim de realizar a reforma gerencial do Estado no Brasil.

### **3.3.1 A Nova Administração Pública e Reforma do Estado no Brasil**

A década de 1990 foi marcada pelo debate e implementação da reforma do Estado no Brasil, liderado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Conforme Paes de Paula (2005), o modelo gerencial foi introduzido na administração pública brasileira, de maneira adaptada por Bresser-Pereira, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

Conforme advoga Costa (2008), o propósito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado era inaugurar a chamada administração gerencial no Brasil, com a pretensão de colocar um fim no estatismo patrimonialista e no ogro burocrático - identificado como um sistema autoritário.

Destaca-se que no Plano Diretor, as atividades estatais foram divididas em duas dimensões, a saber: atividades exclusivas e não exclusivas do Estado. De acordo com Paes de Paula (2005), a primeira corresponde à legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas; são atividades que pertencem ao núcleo estratégico do Estado (Poder Executivo), e que seriam realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, pelas agências executivas e pelas agências reguladoras. A segunda compreende os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares/apoio. Em relação às atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais e científicos, correspondentes aos serviços que deveriam ser prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, a quais integrariam o chamado setor público não estatal. Já as atividades auxiliares/apoio, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos e manutenção, estariam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros (MARE, 1995; PAES DE PAULA, 2005).

O desenvolvimento das relações entre os setores público e privado ganhou destaque a partir da reforma do Estado, que tinha como objetivo descentralizar a sua estrutura organizacional. O Estado ficaria apenas com as atividades que seriam definidas como exclusivas; assim, essa descentralização seria por meio da transferência das funções do setor público para a iniciativa privada. As demais atividades seriam administradas e executadas tendo como modelo as práticas do setor privado (MARE, 1995). Com isso, a introdução do estilo privado foi vista como a melhor alternativa e como um exemplo a ser seguido (OLIVEIRA, 2013) para resolver os problemas do Estado que, naquele momento, vivia uma crise de

credibilidade, na medida em que a capacidade de exercer suas funções de forma eficiente vinha sendo questionada.

A reforma do Estado buscava transformar o modelo de administração pública vigente, reorganizar o aparelho estatal e fortalecer seu núcleo estratégico, sendo que a nova administração pública se diferenciaria da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo, conforme Mare (1995) e Paes de Paula (2005). Para alcançar seus objetivos, o novo modelo de gestão deveria servir de referência, possibilitando ser implementado, nos três níveis governamentais, os quais, federal, estadual e municipal, teriam que enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado (PAES DE PAULA, 2005).

No contexto da administração pública, com a introdução e, principalmente, a valorização de métodos gerenciais e de gestão advindos da iniciativa privada, a Reforma do Estado passou a ser entendida como uma mudança no papel do Estado. Nesse momento o Estado, “deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (MARE, 1995, p. 12).

Além de reorganizar o aparelho do Estado, a reforma deveria transformar o modelo de administração pública (PAES DE PAULA, 2005). Com isso, o Projeto de Reforma do Estado no Brasil possuía quatro componentes básicos: a) a delimitação do tamanho do Estado, reduzindo suas funções por meio da privatização e da terceirização; b) a redefinição do papel do Estado mediante a desregulamentação; c) o aumento da governança, por meio da recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementação de decisões políticas tomadas pelo governo, recorrendo ao ajuste fiscal; d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Nesse contexto de reforma da administração pública é possível observar uma intensificação do desenvolvimento das inter-relações entre os setores público e privado em razão da introdução e, principalmente, da valorização de métodos gerenciais e de gestão advindos da iniciativa privada. Para Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015), a crise econômica e financeira fornece novamente um cenário em que os governos pensam em introduzir reformas no sentido de reduzir o tamanho do setor público. Nesse sentido, são de importância fundamental a terceirização e seus desdobramentos quanto à observância dos princípios constitucionais na prestação de serviços de forma terceirizada.

Para Pimenta (1998), uma administração pública flexível e enfocada no controle de resultado não exclui a necessidade da seleção por mérito que, ao contrário, necessitam de recursos humanos qualificados para desempenhar as funções com eficiência e qualidade. Para o autor, é imprescindível seguir o princípio do mérito como mecanismo de legitimação organizacional.

#### 4 PARCERIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os serviços públicos não são apenas atividades prestadas diretamente pelo Estado, conforme destacado por Carvalho Filho (2009). Segundo o autor, os serviços públicos também são aqueles delegados pelo Estado para que sejam satisfeitas as necessidades essenciais e secundárias da coletividade. Dessa forma, a prestação de serviços públicos pode ser realizada pela atuação direta do Estado ou por uma atuação indireta.

No art. 175 da Constituição brasileira de 1988, consta que é atribuído ao Poder Público a prestação de serviços públicos, na forma da lei, executados diretamente ou indiretamente sob regime de concessão ou permissão (BRASIL, 1988). De maneira geral, Nohara (2014) destaca que o serviço público contrapõe-se à noção privatística de desenvolvimento de atividade econômica, compreendendo a atividade estatal de natureza prestacional, em que o Estado supre direta ou indiretamente as necessidades coletivas. Portanto, cabe ao Estado a titularidade dos serviços públicos; porém o exercício pode ser realizado de maneira direta, através de seus entes ou de maneira indireta, perante o regime de concessão ou permissão, ou seja, por meio do estabelecimento de parcerias com o setor privado. Dessa maneira, a Nohara (2014) ressalta que na prestação de serviços públicos, seja de forma direta ou indireta, ocorre o controle permanente sobre a gestão do serviço visto que a Administração Pública é titular da atividade.

Como pode ser visto, o gerencialismo ou a nova administração pública foi um mecanismo de reforma no setor público que, dentre outros elementos, previa a privatização e a terceirização de serviços públicos, com vistas a diminuir gasto e atingir maior eficiência (MOTTA, 2007). Para Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015), tem-se feito pouco esforço para quantificar em que medida as políticas provenientes do movimento de reformas da administração pública resultaram em diminuição do setor público.

Osborne e Gaebler (1994) destacam que conservadores e liberais defendem que os governos devem transferir suas funções para o setor privado por meio do abandono, venda ou contratando empresas para executar suas funções. Para esses autores, em muitos casos essa recomendação faz sentido na medida em que a privatização é um mecanismo disponível. Porém, a mesma não representa a solução. Os autores destacam que aqueles (conservadores e liberais) que acreditam e defendem que o modelo de administração privada é sempre superior ao do setor público estão vendendo uma ideia falsa, dado que alguns mercados privados funcionam muito bem, mas outros não. Por outro lado, os autores também afirmam que algumas instituições públicas funcionam muito bem e outras não. Com isso eles acreditam que faz sentido transferir

a prestação de serviços públicos para mãos de particulares apenas se o governo puder “[...] aumentar a efetividade, a eficiência, a equidade ou a responsabilidade com que esses serviços são oferecidos.” (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 50).

Para Osborne e Gaebler (1994), quando os governos contratam empresas privadas, falam, muitas vezes, como se estivessem transferindo para o setor privado uma responsabilidade pública. Para esses autores, esta é uma visão equivocada, pois o que está sendo transferido é a prestação de um serviço, não a responsabilidade por ele.

Ludwig (2007) afirma que os governos têm buscado aplicar à esfera pública regras e políticas próprias da iniciativa privada, mas em sua visão, há uma divergência de finalidades entre público e privado. Russo e Leitão (2006) afirmam que, por mais que as empresas busquem o conceito de parceria, na prática demonstram que o objetivo é obter alguma vantagem dessa relação, pois a visão do contrato é essencialmente mercantil. Para esses autores, tanto na prática quanto na teoria, as empresas negligenciam a possibilidade de uma visão substantiva, como o bem-estar das partes envolvidas nessa inter-relação contratual. Nesse sentido Dupas (2003, p. 19) afirma: “Privatiza-se o público, mas não se publiciza o privado.” Inere-se da frase que seria comum o público incorporar práticas do setor privado, mas há dificuldades de incorporar o interesse público no setor privado. Conforme destacado por Oliveira (2012), o interesse público é próprio das organizações públicas que se contrapõem, de imediato, aos interesses privados, este próprio das organizações inseridas nos mercados capitalistas de caráter empresarial e estratégico.

A atividade pública tem uma natureza específica, que não deve ser reduzida ao padrão de atuação do setor privado, conforme destaca Abrucio (1997, p. 31). Entre as notáveis diferenças, destaca-se que, na medida em que os empresários têm como fim último a busca pelo lucro, a principal motivação dos comandantes do setor público é a reeleição. No setor público, os recursos vêm do contribuinte; já na iniciativa privada os recursos provêm das compras efetuadas pelos clientes. As decisões, em nível governamental são tomadas democraticamente enquanto que o empresário decide sozinho ou em parceria com acionistas da empresa a portas fechadas (ABRUCIO, 1997; OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Para Abrucio (1997), as diferenças entre a atividade pública e privada implicam em procurar novos caminhos para o setor público, tornando-o mais empreendedor, mas não, necessariamente, transformando-o em uma empresa. Nesse sentido, a utilização de métodos do setor privado para reorganizar a gestão no setor público deve estar atrelada às peculiaridades do setor público.

#### 4.1 Formas de parcerias na Administração pública

Em sentido amplo, a privatização engloba todas as formas pelas quais se busca a diminuição do tamanho do Estado, conforme Di Pietro (2009). Segundo a autora, vários instrumentos de parceria estão presentes na realidade brasileira. Dentre elas destacam-se: a concessão de serviços públicos, a concessão de obra pública e permissão de serviço público, as parcerias público-privadas (PPPs), convênios e consórcios públicos, as parcerias com o terceiro setor, franquias e a terceirização.

A concessão de serviços públicos pode ser entendida como um contrato administrativo por meio do qual a administração pública delega a execução de um serviço público para particulares, que pode ser pessoa jurídica ou consórcio de empresas, para executar determinada atividade de interesse coletivo (CARVALHO FILHO, 2009) por tempo determinado que, geralmente, são caracterizados como longos (DI PIETRO, 2009). Existem aspectos fundamentais para o entendimento da concessão de serviços públicos como a submissão da empresa concessionária a um regime jurídico híbrido que, como empresa privada, ela atua de acordo com as normas do direito privado; como prestadora de um serviço público, sua relação com a administração pública concedente se rege pelo direito público (DI PIETRO, 2009). Na concessão de serviço público, existe a participação de três atores principais: o concedente, o concessionário e o usuário. Conforme afirma Carvalho Filho (2009), por beneficiar a coletividade, a partir do momento que ocorre a transferência, a função do Estado passa a ser de fiscalizador, cabendo aos membros da coletividade pagar as tarifas em prol do executor.

Em relação à concessão de obra pública, Di Pietro (2009) destaca que esta se caracteriza como um contrato administrativo pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de uma obra pública para que a execute por sua conta e risco. Nesse caso, a remuneração do concessionário é paga pelos beneficiários da obra ou pela decorrência da exploração dos serviços ou utilidades que a obra proporciona. Carvalho Filho (2009) relata que, nesse modo de concessão, o Estado busca livrar-se da despesa que as obras públicas produzem, atribuindo ao concessionário a responsabilidade pelo investimento e permitindo a exploração por parte do terceiro para que o mesmo possa recuperar o investimento que fora realizado. Entretanto, após o término do prazo de concessão, o Estado assume a exploração, caso julgue conveniente, podendo transferi-la novamente.

Quanto à permissão de serviço público, Di Pietro (2009) destaca que designa o ato administrativo por meio do qual a administração pública possibilita ao particular a execução de

serviço público ou a utilização privativa de bem público por terceiros. Para Carvalho Filho (2009), a permissão de serviço público se dá por meio de um contrato administrativo em que o poder público transfere ao particular a execução de determinado serviço público nas condições determinadas em normas de direito público, até mesmo em relação à fixação do valor das tarifas. Nohara (2014) destaca que o serviço público é desempenhado por conta e risco do permissionário e pago pelo usuário do serviço. De acordo com a autora, na permissão é aplicável o mesmo tratamento jurídico dado pela legislação relacionada às concessões de serviços públicos.

As parcerias público-privadas inserem-se no bloco de medidas privatizantes que, originária do direito inglês, representam alterações no regime das concessões de serviços públicos sendo utilizadas para atrair investimentos em infraestrutura, principalmente, em contextos de orçamentos comprometidos, fazendo com que o Estado utilize deste mecanismo para atrair investimentos privados (NOHARA, 2014). As parcerias público-privadas vêm sendo adotadas no contexto brasileiro. Nas palavras de Di Pietro (2009, p. 146):

A parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público.

Na concepção de Carvalho Filho (2009), as parcerias público-privadas são um tipo de contrato de concessão especial que consiste num acordo entre a Administração Pública e o setor privado com objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos sendo, portanto, o objeto principal, o serviço de interesse público a ser prestado. Nesse caso, o autor destaca que os riscos e ganhos são compartilhados bem como indica a responsabilidade solidária entre as partes.

Os convênios, de acordo com Nohara (2014), abarcam metas institucionais comuns, ou seja, interesses recíprocos com objetivo de alcançar um resultado comum por meio de colaboração mútua. Dessa maneira, o convênio é um dos mecanismos disponíveis para utilização pelo poder público para associar tanto com outras entidades públicas quanto com entidades privadas, sendo caracterizado pelo fato de ser um acordo de vontades, porém com características próprias cujo objetivo é a realização de interesses comuns entre os participantes (DI PIETRO, 2009).

Os consórcios eram vistos como ajustes de vontade estabelecidos a consecução de interesses comuns não constituindo personalidade jurídica, porém a partir de 2005 com a Lei 11.107 os consórcios públicos passaram a ser associações constituídas por pessoas jurídicas

(BRASIL, 2005), com a personalidade de direito público ou privado, criadas por meio de autorização legislativa visando a gestão associada de serviços públicos, conforme destacado por Di Pietro (2009).

A parceria entre administração pública e o terceiro setor tem como finalidade a instituição de uma relação entre o poder público e uma organização não governamental para que essa organização preste serviços considerados de interesse público por meio de variadas formas de fomento do Estado (DI PIETRO, 2009).

A franquia é mais umas das formas de parcerias nascidas no setor empresarial privado e que, aos poucos, vem sendo adotada na administração pública. Conforme destacado por Fortini (2006), não há lei que autorize e discipline a franquia na administração pública. Por outro lado, Di Pietro (2009) ressalta que, no direito brasileiro, não há impedimento à adoção da franquia até porque esse instituto já é uma realidade, principalmente, como instrumento de terceirização. De acordo com Di Pietro (2009), a franquia é um contrato que pode assumir a modalidade de concessão ou pode se constituir em instrumento de terceirização; nesse caso, ligada à empreitada de obras e de serviços ou distribuição de produtos. A autora ainda destaca que seja na forma de terceirização ou concessão, a administração pública transfere a terceiros a execução da tarefa que seria sua. Di Pietro (2009) relata que as exigências para o franqueado são maiores do que nas concessões tradicionais, na medida em que o franqueado é obrigado a atuar segundo técnicas de organização e trabalho próprias do concedente. Nesse sentido, Fortini (2006) destaca que o controle do franqueado será exercido de forma mais intensa.

Jensen e Stonecash (2004) são da opinião de que a privatização e terceirização no setor público são questões relacionadas, porém separadas. No entanto, conforme explicitado por Di Pietro (2009), pode-se dizer que a terceirização constitui, também, uma forma de privatização. Conforme relatado pela autora, esta forma de parceria assume, na prática, formas variadas, dentre as quais: a empreitada de obra e de serviço que tem como objeto do contrato a realização de certa atividade por uma empreiteira podendo ser uma obra, um serviço ou mesmo o fornecimento de bens; e a locação de serviços por meio de empresa interposta, que tem como objeto do contrato o fornecimento de mão de obra. Assim, o próximo capítulo abordará o conceito de terceirização bem como as discussões teóricas que vêm sendo feitas a respeito do referido tema.

## 5 TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização é um tema que vem sendo discutido desde os anos de 1990 e pode ser constatado nas palavras de Amato Neto (1995, p. 41) quando este autor afirmara que: “Pelo lado dos trabalhadores (através de seus sindicatos), é importante que se crie maior consciência de que este processo de terceirização delinea-se como algo irreversível [...]”. Para Rezende (1997) é algo que veio para ficar, sendo uma das principais estratégias de produtividade e competitividade. Voltando especificamente para o setor público, Silva e Souza (2004) afirmam que é um caminho irreversível. Já as afirmações mais atuais, conforme concepção de Padilha (2014), é um fenômeno global, em que a tendência é terceirizar tudo o que for possível numa organização, seja ela, pública ou privada.

Segundo Amato Neto (1995), conceitos como desverticalização, terceirização, focalização e subcontratação estão ligados à decisão de fazer ou comprar (*make or buy*). A partir do entendimento da terceirização como sendo uma estratégia que possui vantagens e desvantagens, Brasil, H. (1993, p. 7) a define “[...] como um processo de transferência, dentro da firma (empresa-origem), de funções que podem ser executadas por outras empresas (empresa-destino).” De acordo com o autor essa estratégia pode ser aplicada tanto na atividade-meio quanto na atividade-fim.

Para Di Pietro (2009, p. 213), a terceirização pode ser entendida como “[...] a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividade-meio.” Conforme a autora destaca, esta definição é a consensual entre os doutrinadores do direito do trabalho.

Pode ser encontrada na literatura uma definição mais recente. A partir do debate nas áreas de Administração, Ciências Sociais e do Direito, como também, das observações feitas por estudiosos e sindicalistas em instituições públicas e privadas; Marcelino e Cavalcante (2012, p. 338) definem a terceirização como “[...] todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e/ou a externalização dos conflitos trabalhistas.” Em outras palavras, os autores destacam que a terceirização “[...] é a relação na qual o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra.”

Marcelino e Cavalcante (2012) justificam que esta definição privilegia a relação empregatícia que é estabelecida por meio dessa maneira de gestão da força de trabalho. Assim,

Referimo-nos, sim, ao fato de que, entre o trabalhador e a atividade que ele desenvolve para benefício da produção ou do serviço de uma empresa, há

outra empresa, cujos recursos provêm da primeira [...] e os lucros são auferidos a partir da intermediação da força de trabalho. Nessa relação, importa pouco, portanto, se a empresa terceirizada tem ou não maior capacidade técnica que a contratante. (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012, p. 338).

Marcelino e Cavalcante (2012) destacam que existem variadas formas de terceirização. Com isso, os autores elencam as principais formas de terceirização que podem ser encontradas no Brasil:

- a) as cooperativas de trabalhadores que são vistas juridicamente como empresas que prestam serviços para uma empresa contratante. Em muitos casos tais cooperativas são formadas por ex-funcionários da empresa contratante;
- b) as empresas externas, diz respeito a uma rede de empresas que fornecem produtos para uma empresa principal tais como autopeças para as montadoras. Essa forma de subcontratação é mais organizada; porém, nesse caso, a terceirização em cascata é frequente, além de tratar-se de uma ampla cadeia de trabalho subcontratado;
- c) as empresas externas às contratantes, ou seja, aquelas empresas subcontratadas para executar tarefas específicas, sendo exemplo as centrais de teleatendimento e construtoras;
- d) as denominadas Personalidades Jurídicas que se caracterizam como empreendimentos sem empregados. Essa forma de terceirização é constituída por apenas um trabalhador, sendo que a empresa interposta é a dele mesmo;
- e) a quarteirização que também pode ser denominada de terceirização delegada ou terceirização em cascata. Nesse caso, existem diversas possibilidades de subcontratação por empresas já subcontratadas influenciando ainda mais a precarização das condições de trabalho.

Outra forma de terceirização, também elencada pelos autores e foco deste trabalho, é aquela relacionada às empresas de prestação de serviços internos à contratante, tais como limpeza, manutenção, jardinagem, segurança, recursos humanos etc., que é uma:

[...] forma clássica de terceirização, sobre a qual não pairam dúvidas da natureza das relações estabelecidas. São empresas contratadas, de maneira exclusiva ou não, de modo permanente ou não, para o desenvolvimento de atividades dentro da contratante. Esse tipo de terceirização acontece no setor produtivo e no de serviços, na iniciativa privada e nos serviços públicos, e pode estar presente tanto nas atividades consideradas secundárias quanto nas principais. (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012, p. 341).

Nesse sentido, este trabalho vem ao encontro com a abordagem conceitual proposta por Marcelino e Cavalcante (2012) visto que serão abordadas as contratações de serviços contínuos,

com mão de obra residente, ou seja, aquela em que consta no edital de licitação que os serviços serão executados nas dependências do órgão contratante. Conforme Freitas e Maldonado (2013), nesse tipo de contrato é possível analisar a execução dos serviços contratados, pois envolve número grande de funcionários terceirizados que exercem suas atividades em período integral no órgão contratante. Assim, o trabalho vem ao encontro com a definição defendida por Marcelino e Cavalcante (2012) acerca do tema terceirização.

A terceirização é um mecanismo que vem sendo difundido nos mais variados ramos produtivos e de serviços (MERCCELINO; CAVALCANTE, 2012). Costa (1994) aponta a terceirização como um tema polêmico visto que tem sempre aqueles que a criticam e aqueles que a defendem. Para a autora, à medida que uma empresa/organização compra serviços e produtos de outra empresa/organização para incorporar ao seu serviço e ou produto final, a primeira vai depender da qualidade da segunda. Assim, a autora considera que existe uma interdependência intrínseca na relação contratante/contratada, por isso se torna necessário, para o alcance de objetivos, a implementação de uma política de parceria e apoio mútuo entre as organizações. Nesse sentido, “[...] uma política de parceria pressupõe, acima de tudo, que se estabeleça uma relação de confiança e convergência de objetivos.” (COSTA, 1994, p. 8).

Para Di Pietro (2009), a terceirização está diretamente relacionada à ideia de parceria. Nesse sentido, a autora destaca que as principais vantagens estariam relacionadas à possibilidade de concentração na execução da atividade-fim por parte da empresa tomadora do serviço, a partir da especialização da empresa contratada para executar as atividades não finalísticas o que poderia diminuir gastos com os encargos trabalhistas e previdenciários, tornando possível reduzir o preço do produto ou serviço, a simplificação da estrutura empresarial, ou seja, enxugamento da estrutura por meio da redução de níveis hierárquicos.

Em relação a uma perspectiva macroeconômica, Costa (1994, p. 10) destaca que podem ser elencados os seguintes aspectos positivos entre os quais o “[...] incentivo à criação de novos mercados para as micro e pequenas empresas; criação de empregos; maior geração de impostos; maior qualificação da mão de obra existente no mercado; aumento da competitividade; redistribuição de renda.”

De forma sintetizada, Rezende (1997) também elenca alguns aspectos positivos trazidos pela terceirização quando esta é realizada dentro de critérios consistentes. Conforme destaca o autor, a terceirização pode trazer

[...] melhoria da competitividade, aumento do lucro, ampliação significativa da flexibilidade técnica e econômica, diminuição sensível da burocracia e possibilidade concreta de estabelecimento de parcerias (que é um fator cada vez mais importante no contexto de uma administração eficiente).

(REZENDE, 1997, p. 15).

De acordo com Costa (1994), caso o processo de terceirização seja bem planejado, pode oportunizar ainda o aprimoramento tecnológico e dos parâmetros de qualidade e produtividade, tendo em vista que serão fornecidos por especialistas; pode proporcionar transferência de conhecimentos tanto produtivo quanto administrativo; possibilita diminuir riscos de obsolescência de equipamentos; redução de gastos com infraestrutura; diminuição de controles; além de apresentar-se como processo de decisão mais ágil e flexível.

A terceirização vem sendo defendida por muitos políticos e empresários, como condição necessária à modernização. Para Azevedo (2014), as vantagens com a terceirização são somente para o capital, pois além de possibilitar a redução de custos, a concentração nas atividades estratégicas e maior controle da gestão da produção, dificulta a organização sindical por parte dos trabalhadores visto que a menor concentração dessa categoria proporciona a redução de lutas potenciais entre capital/empresário e trabalho.

Na perspectiva dos empresários, a terceirização gera empregos bem como contribui para aumentar a especialização e a qualidade dos serviços (GIAMPAOLI, 2013). Para Costa (2007), surgem novos postos de trabalhos, no entanto, estes não oferecem garantias legais nem contratuais o que faz gerar sentimento de insegurança como também alterações nas relações de trabalho. Para Lourenço (2015, p. 472), a “terceirização concentra renda e aumenta o poder das grandes empresas”, na medida em as mesmas utilizam as empresas subcontratadas como meio de eliminar gastos e responsabilidade.

Para os principais críticos, as centrais sindicais, a terceirização coloca em risco os direitos trabalhistas como também provoca a substituição da mão de obra contratada diretamente por terceirizada, o que gera maior vulnerabilidade, uma vez que nas empresas terceirizadas há um maior índice de acidentes, de rotatividade e de menor remuneração, ou seja, os trabalhadores virariam objetos descartáveis com mais facilidade (LOURENÇO, 2015). Assim, do ponto de vista dos sindicalistas, a terceirização caracteriza-se como meio de destruir empregos e direitos (GIAMPAOLI, 2013), o que é destacado por várias pesquisas que comprovam que a terceirização leva à precarização das relações de trabalho em maior ou menor grau (LOURENÇO, 2015; MANGAS; GOMEZ; THEDIM-COSTA, 2008; MARCELINO; CAVALCANTE, 2012; RIOS; GONDIM, 2010; RUSSO; LEITÃO, 2006).

“Notadamente, as reivindicações sindicais têm legitimidade à medida que a terceirização é praticada como forma de intermediação de mão de obra.” (COSTA, 1994, p. 9). De acordo com a autora, os argumentos se sustentam no fato de que, embora exercendo as

mesmas atividades que os trabalhadores da empresa principal e ou contratante, o trabalhador terceiro não usufrui das conquistas trabalhistas e salariais daquele. Além disso, Marcelino e Cavalcante (2012) afirmam que, até o momento, não se tem comprovação de que essa prática tenha promovido a melhoria de salários, direitos, segurança e vínculos sindicais, ou seja, melhorias das condições de trabalho por meio dessa prática ainda são desconhecidas.

Dessa maneira, as práticas de terceirização vêm sendo pautadas basicamente na redução de custos da mão de obra, assinaladas por uma sequência de subcontratações que colocam os funcionários em condições e relações de trabalho mais precárias e menos protegidos do ponto de vista social (MANGAS; GOMEZ; THEDIM-COSTA, 2008). Grimshaw et al. (2015) destacam que a terceirização leva a menores salários, por vezes, devido às práticas abusivas do setor privado no qual a proteção sindical é fraca e a terceirização é empregada para reduzir os custos do contratante e salários associados. Para Marcelino e Cavalcante (2012), o objetivo das empresas é utilizar da terceirização como meio para tentar escapar do enquadramento jurídico trabalhista. No entanto, os autores ressaltam que isso não necessariamente significa que a Justiça do Trabalho não possa reconhecer a relação de emprego.

Para Lourenço (2015), a terceirização combina elementos de más condições de trabalho, baixos salários, aumento da jornada de trabalho e desencadeia-se em consequências arrasadoras sobre o trabalho visto que os terceirizados não têm segurança na medida em que as empresas terceiras abrem e fecham com muita facilidade, o que dificulta as garantias trabalhistas, bem como qualquer perspectiva funcional e estabilidade.

Nesse sentido, Costa (2007) alerta que a falta de estabelecimento de relacionamentos de longo prazo inviabiliza a criação de laços de lealdade, desenvolvimento de sentimentos de segurança e de uma identidade pessoal ligada à construção de uma trajetória de carreira. Entretanto, para Rios e Gondim (2010, p. 694), o terceirizado acaba estabelecendo vínculo com a organização em que está prestando serviço de modo indireto, “[...] embora mantenha vínculo, a sua organização de filiação é a organização-contratante, que paga o seu salário, concede benefícios e paga as taxas e impostos contratuais, que findam por ter impactos nas relações que estabelece com a organização em que efetivamente trabalha.”

Na teoria, segundo Freitas e Maldonado (2013), inexistente vínculo contratual, ou deveria inexistir, entre a empresa contratante e os funcionários da empresa contratada para executar os serviços. Contudo, os autores relatam que, na realidade posta, uma empresa contrata o trabalhador e vende seus serviços a outras. Esta é uma dimensão fundamental para a compreensão dos questionamentos que resultam desse tipo de contratação. “[...] embora não

haja vínculo empregatício entre os trabalhadores e a organização contratante, muitas vezes a Justiça do Trabalho estende ao órgão contratante a responsabilidade sobre o descumprimento, por parte das empresas contratadas, de suas obrigações como empregadoras.” (FREITAS; MALDONADO, 2013, p. 1269). Assim, Barbosa (2010, p. 299), destaca que “[...] a eliminação de hierarquias formais não conduz necessariamente à eliminação de hierarquias de fato.” Com a flexibilização, a hierarquia se apresenta “de maneira informal e velada” e são “[...] sentidas nas esferas de sociabilidade daqueles que foram atingidos pelo processo de terceirização.”

Conforme Giampaoli (2013), a terceirização quando desprovida de relações de parceria, de especialização e de aperfeiçoamento da qualidade apresenta pouca relação de modernidade. Além disso, apresenta-se como uma técnica de gestão acrítica e despreocupada com os fins na medida em que segue uma lógica instrumentalista e “[...] totalmente delimitada pelo critério da maximização do lucro [...]” (RUSSO; LEITÃO, 2006, p. 122).

Rios e Gondim (2010) citam algumas distorções perceptíveis em todo o mundo, dessa prática que continua crescente nas organizações tanto públicas quanto privadas. Segundo os autores, tais distorções estão associadas ao uso da mesma como estratégia de longo prazo para a redução do quadro fixo de funcionários, substituindo, portanto, o foco na qualidade e celeridade no processo de produção. De acordo com Costa (1994), muitos enxergam a terceirização como um mecanismo rápido e eficaz para reduzir custos fixos, por meio do qual se torna possível enxugar o quadro de pessoal. Conforme a autora destaca, o imediatismo dessa decisão, sem os devidos cuidados, dentre os quais a observância de padrões de qualidade, garantia da exequibilidade bem como as exigibilidades técnico-econômicas e jurídicas, que devem nortear os contratos, pode desencadear em elevados prejuízos. Tais perdas podem estar relacionadas tanto à conformidade com o serviço ou produto adquirido quanto às questões jurídicas e sindicais. Assim, em vez de conseguir reduzir custos, pode acontecer de aumentar a despesa.

Fernandes e Carvalho Neto (2005) destacam que existem alguns desafios para as organizações, nas quais é possível encontrar diversos vínculos de trabalho. Nesse contexto, os gestores passam a desempenhar diversos graus de supervisão direta ou indiretamente, na medida em que lidam com funcionários com contratos muito diversificados, sejam trabalhadores efetivos, contratados via empresa terceirizada como também trabalhadores em regime especial/temporários.

Dentre os principais desafios enfrentados pelo contratante em relação à terceirização, os autores citam os seguintes:

[...] a) contar com uma equipe qualificada de terceiros, autônomos e demais prestadores de serviço; b) reter os trabalhadores que apresentam melhor desempenho; c) gerir pessoas sobre as quais não se tem interferência direta na movimentação, desenvolvimento e carreira; d) obter conformidade do produto ou serviço aos padrões contratados; e) obter comprometimento dos terceirizados; f) estabelecer relacionamento de confiança e relação de parceria entre a empresa central e os terceirizados; g) otimizar tempo, energia e recursos na gestão da complexa rede de fornecedores e serviços terceirizados, com aumento dos custos de transação; h) lidar com o choque cultural entre os terceiros e os *core workers*; i) implantar processos que garantam a seleção mais adequada do terceiro; j) acompanhar o nível de satisfação dos clientes com o trabalho dos terceiros. (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005, p. 53).

Nesse sentido é possível destacar, também, os custos de transação, os quais estão associados com os processos de negociação, monitoramento de desempenho e correção de descumprimento dos contratos e não devem ser negligenciados na dinâmica das relações contratuais. O custo de transação é não contábil, surge da imperfeição do mercado e são vistos como um problema contratual e devem ser pensados quando da decisão de terceirizar (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009; CAMPOS, 2013).

Fernandes e Carvalho Neto (2005) ressaltam que é um cenário complexo, pois em muitos casos, o número de terceirizados ultrapassa o número de funcionários que pertencem ao quadro efetivo da organização. Assim, não é fácil trabalhar identidade e o comprometimento com terceirizados, os quais têm diversos níveis de supervisão a reportar em um ambiente em que, ao mesmo tempo, têm recompensas inferiores aos trabalhadores efetivos e são tratados, de maneira geral, de forma diferente. Nesse sentido, os autores afirmam que “[...] a remuneração por metas e resultados está longe de se tornar realidade para os terceirizados.” E ainda que “[...] o terceirizado encontra dificuldade em sentir-se parte do time.” (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005, p. 57).

Em relação ao processo de seleção de funcionários terceirizados, Magalhães, Carvalho Neto e Saraiva (2011, p. 240) destacam:

A seleção, talvez, seja o processo em que se verifica, de forma mais concreta e simultânea, tanto a possibilidade de redução de custos pela opção por “recursos” mais baratos, quanto a de submissão de trabalhadores. Podem ser sumariamente descartados profissionais que não atendam aos requisitos demandados, da mesma forma que podem ser atraídos empregados com perfis aderentes ao que se propõe fazer. Trabalhadores detentores de características diferenciadoras, como outras fontes de renda e nível de qualificação superior, por exemplo, podem ser considerados pouco interessantes para atuação nas empresas contratadas, já que, em tese, não se submeteriam de forma irrestrita a qualquer condição de trabalho que lhe fosse oferecida. Nada mais natural do que esperar que estes sejam “evitados” e, se possível, “afastados” dos demais, a fim de que se possa contar com profissionais de perfil “colaborativo”.

Para Freitas e Maldonado (2013, p. 1267), “[...] as empresas contratadas e seus trabalhadores são marcados por problemas, tanto no que se refere à gestão dos contratos quanto à efetiva execução dos serviços.” Em relação aos problemas de gestão, os autores destacam problemas relacionados ao planejamento, operacionalização e fiscalização dos serviços e ou acompanhamento. No que se refere à execução, relacionada com a forma em que os serviços são prestados de forma efetiva aos usuários, os autores destacam os problemas de inadimplência das empresas quanto às obrigações contratuais.

Conforme Fernandes e Carvalho Neto (2005), a contradição que se instaura diante da terceirização atrela-se ao fato de que, se por um lado, a mesma possa ser um mecanismo de redução de custos que, por vezes, é discutível, ao mesmo tempo eleva os desafios para gestores e exige das empresas investimentos no que diz respeito à adequação de políticas e práticas de gestão. Para Fernandes e Carvalho Neto (2005), há um longo caminho a ser percorrido pelos gestores no que se refere a assegurar que os serviços prestados por terceiros sejam efetivos. Costa (1994, p. 11) defende que “a velha máxima do querer levar vantagem em tudo deve ser substituída por um equilíbrio consensual entre responsabilidades e ganhos nas relações contratantes/fornecedores.”

Ao abordarem as semelhanças e diferenças dos contratos de terceirização entres os setores públicos e privados, Gaspareniene e Vasauskaite (2014) destacam que a ideia de terceirização no setor público é diminuir os gastos, enquanto que essa diminuição de gastos, no setor privado, representa aumentar o lucro. Para alguns autores, qualquer oportunidade de reduzir custos é um fenômeno positivo (ALONSO; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015; JENSEN; STONECASH, 2004; LASHGARI et al., 2013; MOSCHURIS; KONDYLLIS, 2006; RAJABZADEH; ROSTAMY; HOSSEINI, 2008). Já na visão de Pollitt e Bouckaert (2000), a terceirização não garante alta qualidade de serviço e baixos custos. Nesse sentido, é evidente que a diminuição de custos é uma característica importante, no entanto, não deve ser a única a ser levada em conta, principalmente no setor público, onde deverão ser considerados os aspectos de interesse público que, por vezes, não perpassa, a priori, pelo menor preço, mas pela efetividade do serviço prestado.

### **5.1 Terceirização no setor público**

A terceirização tornou-se um meio de desverticalizar, ou seja, enxugar o tamanho do Estado, com o objetivo de tornar as organizações mais flexíveis sob o argumento de facilitar as

mudanças requeridas pela sociedade, de forma mais rápida, tornando-se uma prática comum nos setores público e privado. De acordo com Jensen e Stonecas (2004), ainda não há consenso na literatura acadêmica sobre a magnitude e os determinantes da economia de custos esperadas para o governo, nem as fontes dessas economias provenientes das terceirizações.

Em relação ao setor público, Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) destacam que existem alguns riscos específicos, os quais gestores públicos devem estar cientes quando confrontados com a decisão de terceirizar ou não. Primeiramente, há o potencial para o clientelismo político. De acordo com esses autores, a política de grupos de interesse, subcontratação e privatização das funções do governo podem excitar a política eleitoral. Os cálculos para o poder político no governo envolviam a fórmula simples de votos para o emprego. No entanto, esta fórmula tem sido alterada para cálculos mais complexos, em que a extensa privatização de funções governamentais e terceirização reforça a importância da satisfação de grandes interesses de organizações privadas e diminui a importância de cada trabalhador.

De acordo com Jensen e Stonecash (2004), os críticos da terceirização afirmam que a mesma não tem refletido necessariamente em serviços com alta qualidade prometida a baixo custo. Aqueles que defendem a terceirização alegam que a mesma configura-se como um poderoso instrumento para reduzir despesa pública e proporcionar melhorias no desempenho, além disso, segundo os autores, é argumentado que a terceirização melhora a eficiência na medida em que introduz concorrência entre os potenciais fornecedores de serviços público visto que as empresas privadas são relativamente livres de interferência política (JENSEN; STONECASH, 2004).

Alonso, Clifton e Díaz-Fuentes (2015) constataram que a terceirização não reduziu o tamanho do setor público. Em relação aos gastos públicos, os efeitos são praticamente insignificantes no longo prazo. No que diz respeito à redução do número de servidores na administração pública, os autores destacam que, em longo prazo, a terceirização leva a uma pequena redução. Porém, consideram que se as condições de trabalho, a qualidade do serviço ou o bem-estar melhorar, isso poderia ser interpretado como consequência da referida política. No entanto, se os gastos não forem acompanhados por esses benefícios, sugere que a provisão privada de serviços públicos não necessariamente implica ganhos de eficiência.

Por outro lado, Jensen e Stonecash (2004) destacam que, no geral, as evidências teóricas e empíricas sugerem que a terceirização pode gerar reduções das despesas públicas. No entanto, os autores apresentam algumas ressalvas para esta afirmação. Em primeiro lugar destacam que há evidência que indica que a qualidade do serviço pode sofrer em determinadas circunstâncias,

ou seja, a terceirização pode levar a uma redução na qualidade da prestação de serviços como também as condições de emprego dos trabalhadores podem ser afetadas. Em segundo lugar, a poupança pode ser transitória. A terceira advertência é que alguns serviços públicos podem ser menos adequados para a terceirização do que outros. Para esses autores, isso levanta a possibilidade de que os alegados ganhos de eficiência associados à terceirização sejam ilusórios. Na medida em que as reduções de despesa são alcançadas por meio de uma redução dos salários reais dos trabalhadores, a terceirização representa mais uma transferência de renda dos trabalhadores para os gestores do que ganho de eficiência

[...] alguns autores têm sugerido que, mesmo que a terceirização esteja associada a uma redução das despesas do setor público, em primeira instância, a longo prazo, esses efeitos positivos podem ser revertidos, devido à natureza dinâmica das relações contratuais entre governos e as empresas privadas que prestam os serviços terceirizados. As economias potenciais de custos de terceirização podem diminuir ou desaparecer ao longo do tempo [...]. Devido à complexidade de antecipar todas as contingências possíveis quando da elaboração de um contrato entre o governo e o setor privado e os elevados custos associados, se ocorrer um evento imprevisto, os governos podem estar na posição de ter de renegociar o contrato inicial. As empresas do setor privado - com o seu incentivo para maximizar os lucros - podem, assim, aumentar o preço que eles cobram para o governo para o fornecimento aos cidadãos de certos serviços durante o curso desta renegociação. [...]. Assim, é possível que, mesmo se a terceirização reduz os gastos no curto prazo, a longo prazo o efeito é insignificante ou mesmo oposto, aumentando os gastos do governo [...] (ALONSO; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015, p. 9, tradução nossa).

Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) destacam que, embora os defensores citem vantagens a serem obtidas por meio da terceirização, tais como, poupar gastos públicos bem como desonerar servidores de executarem tarefas mais simples liberando-os para se concentrarem em funções mais estratégicas, também existem riscos consideráveis que podem comprometer a legitimidade de tais esforços. De acordo com os autores, mesmo os estudos sobre o tema no setor privado revelam a existência de possível risco de interrupção do serviço caso seja terceirizada as competências essenciais.

Do ponto de vista da gestão, Magalhães, Carvalho Neto e Saraiva (2011) mencionam que existem argumentos contrários à terceirização bastante consideráveis, entre os quais está a dificuldade de se encontrar no mercado empresas terceiras suficientemente qualificadas para assumir as atividades terceirizadas. Segundo os autores, a maioria dessas empresas não dispõe de capacidade administrativa e financeira necessárias para investir na sua expansão, como também não investem em capacitação e qualificação de seus funcionários. Conforme relatado por Lourenço (2015), as empresas terceiras fazem uso do trabalho desqualificado.

Para Araújo (2005), além de uma seleção criteriosa de pessoal, também é imprescindível

realizar o processo de avaliação de desempenho como forma de atestar a adequação da seleção ao desempenho e identificar necessidades de capacitação. Nesse sentido, Silva e Souza (2004) destacam que o funcionário terceirizado que presta serviço na administração pública deve ser avaliado na consecução de suas atividades. Contudo, destacam que a falta de treinamento e qualificação são fatores preocupantes que podem desencadear em inadequação de perfil profissional gerando alta rotatividade de funcionários. Os autores também reconhecem que ao realizar a parceria por meio da terceirização entre o Estado e empresas, o primeiro acaba pagando altos preços que não se traduzem em benefícios plausíveis devido ao despreparo da mão de obra utilizada pelas empresas.

Conforme Silva e Souza (2004), a relação custo-benefício não se mostra efetiva, pois o custo com o processo de terceirização é elevado, em função dos encargos, tributos e taxa de administração. Costa (2007) também ressalta que, a redução de custos via terceirização não pode ser comprovada, visto que o governo paga altos preços às empresas de terceirização além de estas oferecerem, na maioria dos casos, funcionários com baixa qualificação. A autora constata, em sua pesquisa, que a empresa terceirizada sequer oferece treinamento, muito menos acompanhamento dos serviços prestados, uma vez que os próprios funcionários têm pouco contato com a empresa terceirizada com a qual possuem vínculo empregatício.

De acordo com a pesquisa de Costa (2007), o contrato entre os terceirizados/entrevistados e a empresa de terceirização se dá, em grande medida, por indicação de algum conhecido, amigo ou parente. Dessa forma, os riscos de se utilizar a terceirização nas instituições públicas advêm do seu uso para fins de apadrinhamento, não protege o interesse público, pode ser utilizada para burlar as leis, principalmente no que se refere à exigência de concurso público e é um meio de escapar às normas constitucionais que regem os servidores públicos (SILVA; SOUZA, 2004).

A flexibilidade administrativa pode abrir espaço para a má utilização de recursos e a corrupção, o que torna o comportamento ético um mecanismo essencial neste processo (PIMENTA, 1998). Nesse sentido, ainda que Silva e Souza (2004) destaquem que a terceirização não deve servir de instrumento para burlar a exigências constitucionais, assim como não se deve utilizar a flexibilização da estrutura pública para viabilizar a infiltração de contratações de parentes e de funcionários para exercer funções no setor público, porém há potencial de utilizá-la para tais fins.

Dessa maneira quando uma empresa do setor privado torna-se responsável pelo recrutamento e seleção de funcionários do governo, a atividade coordenada entre o setor público

e privado indica que o segundo também deve suportar o dever de proteger os direitos constitucionais dos cidadãos. O texto do contrato oferece potencial para adaptar as parcerias público-privadas para que valores públicos, tais como equidade, igualdade e justiça, estejam incluídos na prestação de serviços (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009; ROSENBLOOM; PIOTROWSKI, 2005). Diante dessa perspectiva, um gestor público pode incluir requisitos como oportunidades iguais de acesso ao emprego. Como resultado, ao incorporar valores públicos nos contratos, estes se tornam parte do desempenho exigido da empresa do setor privado. Em outras palavras, por meio da inclusão de valores de direito público em contratos de terceirização, os gestores públicos podem estabelecer que tais valores sejam empregados para aferir o cumprimento do contrato da empresa privada, reforçando assim a prestação de contas ao público (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009).

Devido às potenciais perdas de valores públicos, principalmente os valores do Direito Constitucional, que podem advir quando a responsabilidade é transferida do governo para uma empresa privada, Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) destacam que os gestores públicos de contrato necessitam ter conhecimento em direito constitucional e contratual, entre outras regulações, para projetar, monitorar e aplicar acordos de terceirização. Para os autores, o acompanhamento adequado dos contratos torna-se um elemento fundamental para garantir a legitimidade da decisão de terceirizar.

Costa (2007) destaca, em sua pesquisa realizada com terceirizados que prestam serviço em uma instituição pública, que existe um afastamento e uma indiferença destes com a empresa terceirizada, a qual, de acordo com a pesquisa, é impossível como também é indesejável, pelos terceirizados, estabelecer qualquer tipo de vínculo. Os terceiros consideram a instituição pública como o ambiente de acolhimento. No entanto, a autora destaca que esse acolhimento deveria ser esperado da empresa de terceirização a qual, efetivamente, se vinculam. Para a autora, o fato é que o trabalho é exercido na instituição pública, mas não pertence a esta instituição.

Dessa maneira, Costa (2007) relata que existe uma grande identificação por parte dos funcionários terceirizados com a instituição pública a qual os mesmos prestam o serviço, na medida em que a frase mais repetida pelos entrevistados foi: “Trabalho mais para o MP [instituição pública] do que para a empresa [de terceirização].” (COSTA, 2007, p. 106). Portanto, mediante a pesquisa realizada pela autora, verificou-se que os vínculos existentes entre as empresas de terceirização e os terceirizados são tênues.

Ao pesquisar a terceirização do serviço de limpeza em um hospital público, Petean,

Costa e Ribeiro (2014) ressaltam que a terceirização do trabalho reflete diretamente sobre a saúde do trabalhador e este, por sua vez, não pode contar com o apoio da empresa terceirizada, tampouco com a contratante. Diante destes estudos, os autores constataram que existe um desprezo visível para com os funcionários terceirizados, principalmente por sua condição de terceiro fazendo com que esses trabalhadores se sintam desvalorizados em relação aos outros profissionais que atuam diretamente na instituição pesquisada. Assim, os autores concluíram que a terceirização é um dos fatores que colocam o trabalhador em condições precárias de trabalho e, ainda destacam que, em grande medida, a própria instituição pública, ao buscar a terceirização como meio de suprir suas atividades não finalística, é responsável pela precarização na medida em que contribuem com a ampliação da desigualdade entre os funcionários, conforme constatado na pesquisa.

Rios e Gondim (2010) destacam que, apesar de serem regidos por contratos distintos, está se tornando cada vez mais comum no setor público a presença de terceirizados e efetivos que desempenham a mesma função na organização, sendo consequência da utilização da terceirização como alternativa à falta de autonomia ou opção na decisão de contratação de pessoas para o quadro funcional permanente. Nesse sentido, Costa (2007) também destaca que, embora os trabalhadores terceirizados exerçam atividades similares ou por vezes iguais aos funcionários efetivos, recebem salários menores.

A lógica da especialização deveria ser condição necessária para se terceirizar um serviço, pelo menos é o que tem sido argumentado até então. De acordo com Freitas e Maldonado (2013, p. 1269): “A terceirização obedece à lógica da especialização” que, através de um contrato administrativo, o ente público confere a uma empresa terceira a execução de atividades julgadas como auxiliares ou acessórias ao alcance da missão institucional com objetivo de poder concentrar seus esforços nas atividades que sejam a razão de sua existência, ou seja, nas suas atividades finalísticas.

No entanto, conforme Marcelino e Cavalcante (2012, p. 339), no Brasil, grande parte das empresas terceirizadas não são criadas porque tem especialização técnica. Em muitos casos, “[...] surgem meteoricamente por ocasião de editais públicos e desaparecem na mesma velocidade.”

Conforme Silva e Souza (2004, p. 14), a idoneidade da empresa contratada é fundamental na parceria entre Estado e iniciativa privada, para que não prevaleçam apenas os interesses do segundo. De acordo com os autores, “[...] todos os direitos e obrigações contratuais que deverão ser firmados, aliados ao compromisso moral, que venha em

contrapartida de uma boa parceria.” Assim, os autores defendem a ideia de que se deve buscar parceiros com interesse público, por meio de processo licitatório, os quais deverão assumir a responsabilidade pela execução dos serviços públicos.

Da pesquisa de Padilha (2014), pode-se apreender que as empresas terceiras vendem mão de obra. Conforme destacado pela autora, tais empresas fazem a mediação entre trabalhadores terceirizados e seus clientes, em nome de oferecer um serviço em que são especializadas, visando garantir maior qualidade do trabalho bem como maior satisfação dos clientes. De fato, isso não tem se concretizado nem do ponto de vista da gestão, principalmente no que se refere à administração pública, nem do ponto de vista do trabalhador.

Apesar dos problemas anteriormente elencados, os contratos de fornecimento de mão de obra constituem uma realidade, inclusive, na administração pública brasileira (DI PIETRO, 2009). O entendimento sobre o fornecimento de mão de obra por empresa interposta está descrito na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho que definiu, de forma geral, que o fornecimento de mão de obra é ilegal e, conseqüentemente, é reconhecido o vínculo entre tomador de serviços e o trabalhador. No entanto, existem duas exceções: a primeira diz respeito à administração pública. Neste caso, quando esta é a contratante, a formação de vínculo significaria burlar a exigência constitucional de concurso público. A segunda está relacionada à contratação de serviços de vigilância, conservação e limpeza ou de serviços especializados relacionados à atividade-meio do tomador. Neste caso, deve inexistir a pessoalidade e a subordinação direta, ou seja, para que seja legal, deve-se observar o princípio da impessoalidade (BRASIL, 2000, 2011; DI PIETRO, 2009).

Di Pietro (2009) afirma que a Súmula 331 só aceita como válida a terceirização de atividade-meio. A Instrução Normativa 02/2008, veda também a terceirização de atividades inerentes às categorias abarcadas pelo plano de cargos do órgão com exceção se o cargo estiver em extinção (BRASIL, 2008b). Para Cavalcante Filho (2015), é necessário analisar com cuidado a terceirização mesmo quando se trata das atividades-meio. Segundo o autor, a terceirização é ilícita quando existente, nos quadros de pessoal do órgão, cargo ou emprego que possa desempenhar a atribuição objeto da contratação. “Isso se dá não apenas com base na legislação infraconstitucional, mas por conta da incidência de princípios constitucionais.” (CAVALCANTE FILHO, 2015, p. 13).

Cavalcante Filho (2015) ainda alega que a terceirização somente deve ser permitida na Administração Pública se não violar o princípio do concurso público, considerado pelo autor como o núcleo essencial, bem como se tratar de atividade-meio; não constante do quadro de

cargos, empregos e funções do órgão e inexistir a pessoalidade, a habitualidade e a subordinação direta, sendo que, essas condições, devem ser observadas cumulativamente.

Considerando as questões de responsabilidade e legitimidade na terceirização dos serviços públicos, segundo Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), os movimentos neogerencialistas, ligados à Nova Gestão Pública e reinvenção do governo, evitam a responsabilidade legal e salientam os argumentos em favor da eficiência. Nesse sentido, essas perspectivas sustentam a ideia de que a ênfase da abordagem jurídica na proteção dos direitos individuais através de normas e procedimentos administrativos dificulta as práticas de gestão eficientes no governo.

Freitas e Maldonado (2013) relatam que a inadimplência das empresas terceiras quanto às obrigações produzem prejuízos administrativos, jurídicos e financeiros, como também danos à imagem das instituições públicas contratantes dos serviços terceirizados visto que, com frequência, as mesmas encontram-se relacionadas, solidária ou subsidiariamente, às empresas inadimplentes em ações judiciais.

Em face às inadimplências praticadas por empresas terceirizadas, inclusive com relação às suas obrigações básicas para com seus trabalhadores, tal como pagamento de salário, os incisos IV e V da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho prevê a responsabilidade subsidiária do tomador de serviço até mesmo para órgãos da Administração Pública (BRASIL, 2000, 2011). Conforme Freitas e Maldonado (2013), essa possibilidade de responsabilização tem sido objeto de discussão e controvérsia no meio jurídico. Dessa forma, o TST não afasta a possibilidade de responsabilização dos órgãos públicos pelo inadimplemento de suas contratadas quanto aos encargos trabalhistas. No entanto, há também o reconhecimento por parte do TST que só podem e devem ser responsabilizadas, as instituições que tenham sido omissas ou tenham falhado na fiscalização dos contratos (BRASIL, 2011).

Dessa forma, fica claro a grande responsabilidade sobre os gestores dos contratos, principalmente aqueles que o fiscalizam. Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) relatam que os servidores públicos estão sujeitos a uma maior responsabilização embora, quando se transfere a execução de uma atividade para uma empresa privada tornando a autoridade compartilhada entre os setores público e privado, essa responsabilização pode ser enfraquecida.

A regulamentação da terceirização vem sendo discutida<sup>1</sup> e, de 2015 à 2017, tramitou no Congresso Nacional dois projetos que pretendem regulamentar o trabalho terceirizado no Brasil

---

<sup>1</sup> Ver Projeto de Lei 4.302/1998 aprovado pela Câmara dos Deputados em 2017 que encontra-se aguardando sanção presidencial. Ver também Projeto de Lei 4.330/2004 aprovado pela Câmara dos Deputados em 2015 e encontra-se aguardando apreciação do Senado Federal.

e possibilitar sua ampliação para além das atividades-meio tanto nas organizações públicas como privadas (BRASIL, 2004), inclusive sob denominação de “pauta bomba.” Dessa forma, seria possível terceirizar, também, a atividade-fim. Com a aprovação desses projetos pretende-se colocar um fim na insegurança jurídica dessa prática amplamente disseminada não apenas no setor privado, mas também no setor público. Segundo Azevedo (2014), a regulamentação, na forma como vem sendo proposta propõe derrubar todas as limitações, por vezes frágeis, existentes e relativas à terceirização, a exemplo do impedimento de se terceirizar a atividade-fim, conforme Enunciado da súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (BRASIL, 2000, 2011).

Em relação ao setor público, as formas de regulamentação propostas apontam para a inconstitucionalidade por violar o princípio do ingresso via concurso público, conforme dito pelo juiz Willian Douglas em reportagem de Amorim e Borges (2015, p. 1):

Na verdade, as terceirizações violam o princípio do concurso e, mais, a moralidade e a economicidade. Sempre que se coloca uma empresa no meio dos serviços públicos, abre-se a porta para corrupção, troca de favores, contratação de apadrinhados e tudo o mais que de pior existe. Essa inconstitucional agressão ao princípio do concurso deve ser corrigida.

É possível destacar que a legislação traz alguns mecanismos para controlar os possíveis vícios advindos da prática da terceirização na administração pública. A Instrução Normativa 02/2008 veda tanto a Administração quanto os servidores de praticarem atos de ingerência na administração da contratada, como o direcionamento de pessoas para trabalhar nas empresas terceirizadas vencedoras do certame (BRASIL, 2008b). O Decreto 7.203/2010 que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal proíbe o familiar de agente público de prestar serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança. Dessa maneira, os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, devem estabelecer explicitamente, tal vedação (BRASIL, 2010a).

Contudo, embora os processos de seleção sirvam para escolher os candidatos mais qualificados e aptos com vistas a manter ou aumentar a eficiência na organização (ARAÚJO, 2005), Barbosa (2014) destaca que, no Brasil, os critérios de seleção baseados no mérito demonstram estar em permanente disputa com o nepotismo e os privilégios corporativos. Para a autora expressões do tipo “QI (quem indica)”, “apadrinhados” e “afilhados”, dentre outros, são usados frequentemente, no meio organizacional e ilustram tanto as lógicas e as práticas de acesso, quanto a promoção e o reconhecimento de cargos e funções.

Dessa maneira, Cavalcante Filho (2015, p. 17), defende que as propostas de

regulamentação da terceirização devem ser realizadas por meio de uma leitura à luz da Constituição, com vistas a afastar possíveis interpretações que “[...] permita a terceirização de atividades-fim, ou de funções constantes de quadro de pessoal dos órgãos e entidades administrativas, ou, ainda, que importem relação de pessoalidade, habitualidade ou subordinação hierárquica.”

De acordo com Lourenço (2015), são quase 13 milhões de trabalhadores terceirizados no Brasil. Segundo a autora, com uma regulamentação para além da atividade-meio, este número será elevado a níveis impensáveis. Essa “conquista” da aprovação do projeto resulta na transformação do maior número possível de trabalhadores em terceirizados. Na medida em que as empresas substituem os seus trabalhadores diretos por terceirizados, o que elas buscam é maior lucratividade, como também isentar-se de maiores responsabilidades com a força de trabalho. “Ao resolver os problemas legais pela força da lei, garante os baixos salários, a frequente rotatividade no trabalho e as piores condições em que este ocorre.” (LOURENÇO, 2015, p. 552-553).

De acordo com Marcelino e Cavalcante (2012), os próprios empresários que, no passado, buscaram legitimar a terceirização através do argumento de que as empresas poderiam focar mais em suas atividades finalísticas subcontratando as atividades-meio, são os mesmos atores que reivindicam a legalização da terceirização para todo e qualquer tipo de atividade, independentemente se meio ou fim.

Os argumentos dos políticos favoráveis aos projetos de Lei 4.303/98 ou o 4.330/04, são de que os mesmos garantiriam direitos para milhões de pessoas, bem como fortaleceriam ainda mais os sindicatos. De acordo com Lourenço (2015), esta é uma habilidosa propaganda com vista a construir um consenso social e eliminar a possibilidade de reações contrárias à regulamentação nos formatos propostos em tais projetos.

Conforme destacado por Jensen e Stonecash (2004), os determinantes do sucesso da terceirização ainda não são conhecidos no setor público. Para muitos críticos, a terceirização não passa de mera intermediação de mão de obra. De acordo com Di Pietro (2009), os contratos têm sido celebrados sob a forma de prestação de serviços de modo a assegurar uma “aparente” legalidade; no entanto, para essa autora, tal prestação de serviço por parte da empresa contratada limita-se, na realidade, em fornecer mão de obra, mascarando a relação de emprego, que seria própria da administração pública, além de não proteger o interesse público e o benefício coletivo, pois no processo de terceirização, o preço é um fator decisivo que pode permitir distorções, como simulação de comportamentos para preservar interesses individuais (DI

PIETRO, 2009). Para a autora, nesses contratos, utiliza-se de mão de obra não especializada que pode tornar os resultados insatisfatórios. Ocorre exploração econômica de mão de obra, o que pode acarretar a desmotivação do funcionário, gerando uma baixa produtividade, alta rotatividade e reclamações trabalhistas. Outro fator a ser considerado é a interferência da contratante na atividade terceirizada visando obter o mínimo de qualidade, ou seja, quando o serviço não está sendo prestado de forma satisfatória, em alguns casos, é necessária a intervenção da empresa contratante, o que contradiz o discurso de defesa da instituição desse modelo.

Disciplinada pela Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações, a terceirização ou locação de serviços na Administração Pública, vem se tornando cada vez mais uma realidade dentro das organizações. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a licitação é um procedimento administrativo formal no qual a administração pública convoca empresas interessadas na apresentação de propostas para oferecimento de bens e serviços e objetiva a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2006).

Para Silva (2011), uma empresa terceirizada é a executora material, pois não lhe são transferidos poderes públicos, de uma atividade que é prestada para a administração e não para os usuários do serviço público, tal como ocorre nas concessões. A autora ainda destaca que, perante o usuário, é a administração pública que aparece como prestadora do serviço. O prestador do serviço é apenas o executor material para o Poder Público contratante, não lhes sendo transferidos poderes públicos. O Poder Público será o sujeito diretamente relacionado com os usuários e, portanto, responsável direto pelos serviços (MELLO, 2010). Assim, pode-se afirmar que o serviço continua a ser prestado diretamente pela entidade pública, quando esta se serve de um agente material, ou seja, de uma empresa contratada.

## 6 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO SERVIÇO PÚBLICO

No setor público, a terceirização é possibilitada por meio da celebração de contratos. A economia das organizações destaca o quanto abstrato é um modelo (BARNEY; HESTERLY, 2004). Para Zylbersztajn (1995), a visão em relação ao papel dos contratos nas áreas de Economia, Direito e Administração pode variar de uma área para outra na medida em que, para o direito, um contrato pode direciona-se para uma questão de justiça; para a economia e a administração a eficiência é que é fundamental.

Os contratos de terceirização na administração pública envolvem elementos das três áreas e são, por vezes, bastante complexos, na medida em que há o envolvimento de diversos atores com interesses distintos. Dessa forma, o contrato torna-se um elemento fundamental visto que o mesmo define direitos e obrigações das partes envolvidas além de ser fundamental para a gestão do serviço contratado.

A maximização de lucros e a informação perfeita destacam-se como componentes básicos da organização neoclássica sendo a perspectiva tradicional da firma. Nessa perspectiva não se olha para dentro da firma como não trata a possibilidade de conflito interfirma. Entretanto, a Teoria do Custo de Transação oferece uma abordagem que possibilita olhar dentro da caixa preta da organização oferecendo uma nova perspectiva para a análise organizacional (BARNEY; HESTERLY, 2004).

A teoria do custo de transação tem como base dois pressupostos comportamentais que são fundamentais para compreensão das transações, quais sejam: a racionalidade limitada e o oportunismo. A economia do custo de transação não considera o princípio da racionalidade perfeita, mas ao contrário pressupõe que a racionalidade é, antes de tudo, limitada, pois aqueles atores que estão envolvidos nas transações econômicas têm apenas a intenção de serem racionais. Caso não houvesse limitações cognitivas, as pessoas poderiam escrever contratos que especificariam todas as contingências imagináveis numa transação econômica como também as transações poderiam ser geridas apenas por meio do planejamento. Entretanto, é devido à racionalidade limitada e diante da incerteza que contratos complexos desaparecem, assim, os atores econômicos não podem e não conseguem prever todos os resultados possíveis numa relação de troca ou parceria bem como formular respostas contratuais diante das eventualidades imprevisíveis (BARNEY; HESTERLY, 2004).

Naturalmente, o oportunismo coloca em voga uma conotação ética comportamental dos indivíduos (ZYLBERSZTAJN, 1995). Barney e Hesterly (2004) destacam que a teoria do custo

de transação considera a possibilidade da busca de interesses individuais por parte dos atores envolvidos nas transações. Essa perspectiva inclui situações em que os atores podem ofuscar, alterar e trapacear parceiros numa transação. Os autores ressaltam que isso não significa que a teoria do custo de transação considera todos os atores como sendo sempre oportunistas, mas apenas leva em conta que algum desses atores pode se comportar de maneira oportunista, sendo assim, existe um custo para diferenciar os que são propensos a agir de forma oportunista dos que não são. Isso faz com que as organizações necessitem projetar meios de se resguardarem para não serem vítimas de determinados atores oportunistas.

Zylbersztajn (1995) destaca que a Economia do Custo de Transação mantém a ideia de que os contratos são incompletos, por natureza, visto que existe o problema da racionalidade limitada sendo que essa característica não seria um problema caso não existisse o aspecto comportamental esperado pelo oportunismo. De acordo com o autor, existem custos para realizar o monitoramento ou a inclusão de salvaguardas contratuais e os pressupostos comportamentais estão associados a tais custos.

Conforme Campos (2013), o custo de transação é não contábil e surge da imperfeição do mercado e são vistos como um problema contratual. Williamson (1985) define os custos de transação em duas faces: os custos *ex-ante* e *ex-post* à transação. Em relação aos custos *ex-ante*, o autor destaca que são aqueles que estão relacionados à elaboração, negociação e salvaguarda de um acordo, está projetado como medida preventiva ao comportamento oportunista. Já os custos *ex-post* estão relacionados à manutenção do acordo e abarcam os custos de monitoramento, ajustamento e adaptação dos contratos, que são necessários a partir do momento que se percebe que houve falhas na execução do contrato como erros, omissões, falhas, bem como alterações inesperadas. Em suma, Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) destaca que os custos de transação são aqueles associados com os processos de negociação, monitoramento de desempenho e correção de descumprimento e não devem ser negligenciados na dinâmica das relações contratuais.

Dessa maneira, a relação interfirmas implica acordos tácitos ou alianças estratégicas. Campos (2013) destaca que existem custos para proteger os direitos de propriedade sendo o contrato o mecanismo regulador das atividades econômicas que passa a ser formalmente garantidos. Por isso, a autora salienta a necessidade de constituir uma estrutura administrativa e, principalmente, transacional com objetivo de reduzir os custos incorridos com o estabelecimento de múltiplos contratos.

Zylbersztajn (1995) relata a impossibilidade de formulação de contratos completos. Para

o autor a pressuposição de racionalidade limitada requer um conjunto de regras com vista a preencher as lacunas naturalmente existentes nos arranjos contratuais. A incompletude dos contratos pode ser de natureza distinta; entretanto, a mais comum está relacionada às condições do ambiente que não podem ser antecipadas *ex-ante*, além do fato de os contratos conterem termos ambíguos ou vagos que podem levar a mais de um sentido ou a não definição; essas nuances é que levam à condição de incompletude dos contratos (ZYLBERSZTAJN, 1995). Portanto, a existência de lacunas contratuais é inevitável e em um ambiente reconhecidamente oportunista, são necessários maiores cuidados no estabelecimento das relações contratuais e, no setor público, deve-se vislumbrar sempre o interesse público e o bem comum.

Os contratos, públicos ou privados, têm como pressuposto básico um acordo de vontades entre as partes. Alexandrino e Paulo (2015) destacam que os contratos administrativos têm como particularidade o fato de a Administração Pública figurar-se como poder público, por isso, predomina o regime de direito público. Porém, mesmo regidos precipuamente pelo direito público, para a formação do vínculo entre o poder público e o particular é necessária a livre manifestação de vontade do segundo.

Diante das diversas noções de contrato administrativo, Nohara (2014) destaca que, em sentido restrito, o contrato administrativo pode ser entendido como um ajuste de vontades entre a Administração Pública e terceiros, conduzido pelo regime de direito público bem como sujeito às alterações de interesse público, desde que assegurados os interesses econômicos e ou patrimoniais do contratado. Conforme Alexandrino e Paulo (2015), os contratos administrativos são firmados nos termos definidos pela Administração Pública contratante e em conformidade e regência predominante com o direito e o interesse público.

O Tribunal de Contas da União (TCU) ressalta que os contratos realizados entre a Administração Pública e particulares são diferentes dos firmados no âmbito do direito privado. Enquanto nos contratos entre particulares, vale a regra da disponibilidade da vontade, nos contratos administrativos deve existir a constante busca pela realização do interesse público (BRASIL, 2010b). Para Di Pietro (2010a), o contrato administrativo é um acordo de vontades que gera direitos e obrigações. É possível destacar a presença dos seguintes elementos como sendo os principais nos contratos administrativos, segundo Nohara (2014): a presença da Administração Pública, o atendimento à finalidade pública e a submissão ao regime jurídico administrativo, o que assegura a supremacia do interesse público.

Conforme Di Pietro (2010a), existe uma série de prerrogativas que garantem à Administração Pública a posição de supremacia sobre o particular nos contratos administrativos.

Diferentemente de um contrato entre particulares, os contratos administrativos conferem prerrogativas a uma das partes, no caso, a Administração Pública em relação à outra com vistas a garantir o respeito às finalidades públicas e os direitos dos cidadãos. A presença de cláusulas exorbitantes é o que diferencia os contratos administrativos dos contratos privados (ALEXANDRINO; PAULO, 2015). Dessa maneira, o regime jurídico dos contratos administrativos confere à Administração Pública a supremacia do interesse público, embora respeitados os direitos do contratado uma vez que a nulidade do contrato não elimina a Administração do dever de ressarcir o contratado pelo serviço que este tiver executado e por outros prejuízos regularmente comprovados (BRASIL, 1993).

As cláusulas contratuais baseadas na supremacia do interesse público se relacionam ao direito da Administração Pública rescindir o contrato unilateralmente com vista a consecução do interesse público, mas isso não quer dizer que tais cláusulas exorbitantes envolvam prerrogativas arbitrárias, tendo em vista que devem respeitar o equilíbrio econômico financeiro do contrato (NOHARA, 2014). Dessa forma, a autora destaca que, mesmo que a Administração Pública detenha o poder de dizer quais são os interesses públicos veiculados no contrato, é garantida ao particular a remuneração conforme as previsões feitas inicialmente.

A finalidade pública é uma característica que deve estar presente em todos os atos e contratos da Administração Pública, mesmo quando regidos pelo direito privado visto que é o interesse público que a Administração Pública tem que ter em vista, pois ao contrário e mesmo indiretamente, pode caracterizar desvio de poder/finalidade (DI PIETRO, 2010a). Os requisitos de validade do objeto devem estar orientados, portanto, para a consecução de finalidades públicas sendo exigidas diversas derivações do direito público que exigem maior formalismo; procedimento prévio de licitação para viabilizar a igualdade dos contratantes, bem como buscar contratações mais vantajosas e sustentáveis para a Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de contratação direta (NOHARA, 2014).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), os integrantes da Administração Direta, as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista, os fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão sujeitos a licitar (BRASIL, 2010b).

Ainda que, o principal dispositivo legal que disciplina as licitações públicas e as contratações no Brasil seja a Lei 8.666/1993, que estabelece uma série de requisitos relacionados aos aspectos formais e constitui uma forma de disciplinar os processos de compras e contratações nas organizações públicas, sobretudo com o objetivo de garantir o tratamento

isonômico a todos os interessados em negociar com a Administração Pública como, também, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (FREITAS; MALDONADO, 2013). Em se tratando da terceirização, existem várias outras normas para os contratos celebrados pela Administração Pública que são fundamentais para fins de legalidade, dentre as quais se destaca a Instrução Normativa 02/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, sejam eles continuados ou não (BRASIL, 2008b).

O procedimento de licitação visa assegurar a todos os interessados condições de igualdade no fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços para a Administração Pública como também objetiva permitir que a Administração Pública contrate aqueles que possuem condições para satisfação do interesse público, levando em consideração os aspectos relacionados, principalmente, à capacidade técnica e econômico-financeira do particular, além da qualidade do produto e o valor do objeto (BRASIL, 2010b).

O objeto dos contratos administrativos, segundo Alexandrino e Paulo (2015), consiste em uma ou diversas relações jurídicas concernentes a qualquer bem, direito ou serviço de interesse público ou que seja necessário para o desempenho das atividades públicas tais como obras, compras, fornecimento, locações, alienações, serviços, concessões. Conforme os autores, ressalvadas as hipóteses de substituição por outros instrumentos hábeis, na maioria dos casos, os contratos administrativos devem ser formais e escritos devendo mencionar a finalidade, os nomes das partes e os de seus representantes, a identificação do processo de licitação, da dispensa ou inexigibilidade bem como a sujeição do contratante à Lei 8.666/1993 e às cláusulas contratuais. Além dos referidos requisitos, e mesmo para os contratos sem ônus, é necessária a publicação na imprensa oficial.

Conforme Alexandrino e Paulo (2015), os contratos administrativos são categorizados e denominados de contratos de adesão. Nesse tipo de contrato, uma das partes propõe as cláusulas, no caso a Administração Pública e a outra, o particular, não pode propor alterações; sejam elas supressões ou acréscimos a essas cláusulas. Dessa maneira, a autonomia do particular se limita à aceitação, ou não, das condições impostas para a formação do vínculo.

A Lei 8.666/1993, além de elencar inúmeras cláusulas que deverão constar nos contratos administrativos, também destaca que no edital de licitação deverá constar a minuta do futuro contrato a ser firmado entre a Administração Pública e o vencedor (BRASIL, 1993). Dessa forma, os interessados em contratar com a Administração Pública já tomam ciência das cláusulas que integrarão o contrato antes mesmo de decidirem se participarão ou não do procedimento licitatório. Quando o particular optar por participar e se for vencedor não será

possível propor alteração nas cláusulas do contrato se se propuser a assinar (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Conforme disposto no art. 55 da Lei 8.666/1993, as cláusulas essenciais em todo contrato devem constar:

- I- o objeto e seus elementos característicos;
- II- o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III- o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV- os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V- o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI- as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII- os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII- os casos de rescisão;
- IX- o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X- as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI- a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII- a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII- a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (BRASIL, 1993).

Para Nohara (2014), as cláusulas acima descritas devem constar tanto no instrumento convocatório quanto na celebração do contrato. Ressalta-se que é vedado contrato com prazo de vigência indeterminado; entretanto, existe a possibilidade de prorrogação do mesmo quando houver interesse por parte da Administração Pública.

Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) destacam o acompanhamento e o controle do cumprimento do contrato como essencial para o sucesso da terceirização. Dessa forma, um aspecto fundamental dos contratos administrativos diz respeito à fiscalização. Segundo Alexandrino e Paulo (2015), essa prerrogativa que a Administração Pública possui está relacionada ao acompanhamento e fiscalização do contrato a ser realizada por um representante da Administração Pública durante todo o período da execução do contrato. Para Nohara (2014), o representante deve apontar todas as ocorrências provenientes da execução do contrato bem como determinar o que for necessário à regularização dos defeitos observados. Assim, a autora

destaca que o particular deve, por sua conta, reparar, corrigir, remover, substituir, no todo ou em parte, o objeto do contrato que for verificado vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução, sob pena de ter o contrato rescindido unilateralmente pela Administração Pública.

Cabe ao particular manter preposto, aceito pela Administração Pública, no local da obra ou serviço, que deverá receber as comunicações e notificações do representante (BRASIL, 2008b). Conforme Brasil (2010b), o contratado deve facilitar a fiscalização, permitir o acesso ao objeto em execução e atender as solicitações da Administração. Enfatiza-se que a fiscalização não exclui ou reduz a responsabilidade do contratado, sendo, portanto, o contratado o responsável pelos eventuais danos causados à Administração ou a terceiros, por dolo ou culpa, na execução do contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2015; BRASIL, 1993; NOHARA, 2014). Entretanto, conforme explicitado por Nohara (2014), a Administração Pública poderá ser responsabilizada por danos causados a terceiros pelas empresas por ela contratada, nos casos em que a Administração Pública, tendo o dever legal de fiscalizar, agir de maneira omissa ou culposa. Assim, se for constatado conduta culposa por parte da Administração Pública, esta será responsabilizada subsidiariamente. “Acompanhamento e fiscalização de contrato são medidas poderosas colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público.” (BRASIL, 2010b, p. 780).

À Administração Pública cabe, também, aplicar sanções quando houver inexecução parcial ou total do contrato, seja nas modalidades de advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública e declaração de idoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos da punição ou até que seja reabilitada perante a autoridade que aplicou a sanção (BRASIL, 1993). Conforme Nohara (2014), a aplicação de penalidades será aplicada após processo administrativo em que sejam assegurados o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Considerando o interesse público envolvido, a ocupação provisória ou temporária para garantir a continuidade dos serviços públicos considerados essenciais é outra prerrogativa que dispõe a Administração Pública quando houver, principalmente, rescisão contratual ou para apuração de irregularidades na execução do contrato que, ao final, poderá ou não, haver rescisão unilateral do contrato (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Segundo Magalhães, Carvalho Neto e Saraiva (2011), as práticas de terceirização são possibilitadas pelo estabelecimento de contrato realizado entre uma instituição contratante e empresas terceirizadas, observadas diversas normas. Assim, o contrato é o dispositivo em que

é possível fazer as especificações e exigências necessárias à execução dos serviços a serem executados por empresa terceirizada.

## 7 METODOLOGIA

Conforme destacado por Gil (2008), a pesquisa pode ser entendida como um processo formal e sistemático que busca o desenvolvimento do método científico com o objetivo de encontrar respostas para problemas. Este capítulo demonstra, portanto, a metodologia utilizada nesta pesquisa apresentado o tipo de pesquisa, como foram os meios de coleta de dados, e os procedimentos para análise e exposição dos mesmos.

### 7.1 Tipo pesquisa

Do ponto de vista dos objetivos, esta pesquisa pode ser classificada como exploratória na medida em que se buscou maior entendimento do problema com vistas a torná-lo evidente. As pesquisas exploratórias são adequadas quando os temas são pouco explorados e quando a finalidade é desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias bem como proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato (GIL, 2008).

Esta pesquisa é de abordagem qualitativa. De acordo com Godoy (1995, p. 62), a pesquisa qualitativa “tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental.” Nesta abordagem, o contato direto do pesquisador com a situação estudada é valorizado. Na pesquisa qualitativa, Godoy (1995) afirma que o pesquisador parte de questões ou focos de interesses amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve.

A opção pela pesquisa de abordagem qualitativa ocorreu em função da discussão sobre valores públicos na prestação de serviços terceirizados ser um tema emergente, necessitando de um estudo qualitativo para se apreender o objetivo maior da proposta, uma vez que a utilização de outros métodos não seria viável devido às limitações, por parte da pesquisadora, para conseguir dados de várias organizações públicas, o que inviabilizaria a realização de estudo. Outro aspecto que justifica a escolha metodológica está relacionado ao fato de que um estudo quantitativo, baseado em *surveys*, com perguntas fechadas, não atenderia o objetivo maior da proposta, na medida em que não se pretende quantificar, enumerar ou medir eventos que são característicos das pesquisas de natureza quantitativa, mas sim compreender os aspectos subjetivos inerentes aos processos de terceirização dos serviços públicos.

Diante do entendimento de que a pesquisa qualitativa possibilita obter dados com maior profundidade em relação ao contexto estudado, uma vez que o pesquisador interage de maneira

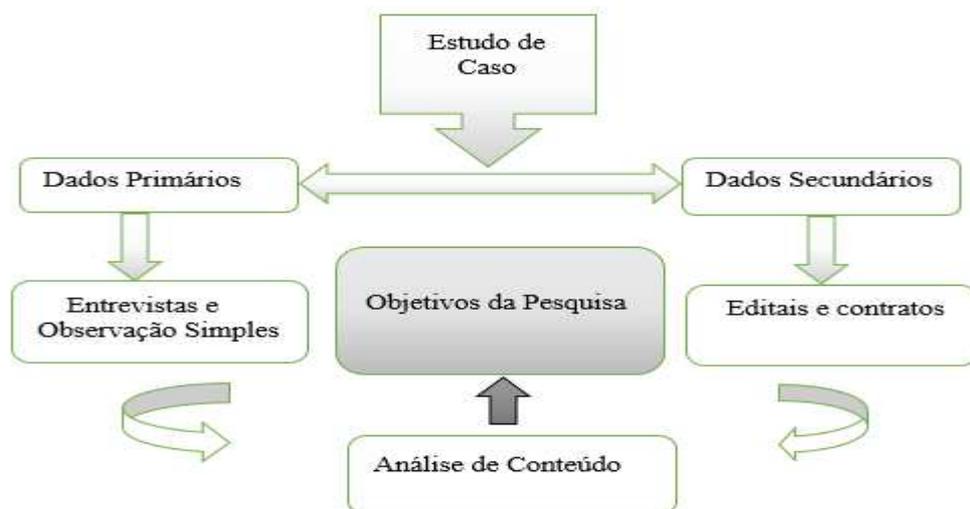
direta com o objeto de estudo (GODOY, 1995) fez com que este tipo de pesquisa fosse o mais adequado ao propósito deste estudo.

## 7.2 Método de pesquisa

Nesta pesquisa utilizou-se o método monográfico, conhecido também como estudo de caso, definido por Gil (2009) como um dos diversos modelos propostos para a produção de conhecimento. Mesmo proporcionando flexibilidade, este método não deixa de ser rigoroso, pois indica princípios e regras a serem observados durante o processo de investigação (GIL, 2009).

De acordo com Godoy (2006), a utilização do estudo de caso depende do problema de pesquisa que pode surgir de situações habituais, ou seja, através da necessidade de explicar uma situação a partir da prática. Para a autora, o estudo de caso é uma modalidade de pesquisa recomendada para entender a dinâmica organizacional tanto no que se refere às ações formais quanto às informais, secretas ou mesmo consideradas ilegítimas. Godoy (2006, p. 127) ainda destaca que este tipo de pesquisa é indicado “[...] na exploração de processos e comportamentos dos quais se tem uma compreensão limitada.” Devido à necessidade de maior compreensão da temática é que se valeu do estudo de caso como modalidade apropriada de pesquisa para este estudo.

Figura 1 - Percurso metodológico



Fonte: Elaborada pela autora (2017).

A Figura 1 demonstra, de maneira genérica, o percurso metodológico realizado para atingir os objetivos da pesquisa. O detalhamento de cada fase é descrito nas subseções a seguir.

### **7.2.1 Objeto de estudo**

Para atingir o propósito da pesquisa, foi selecionada uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais. Esta instituição atua em mais de um município mineiro e foi definida como objeto de estudo para a realização da pesquisa em virtude da facilidade de acesso da pesquisadora e facilidade de contato com os responsáveis, além de a mesma apresentar um elevado número de funcionários terceirizados, estando entre as instituições públicas de mesma natureza com maior número de terceirizados, além de estar entre as instituições federais de mesmo caráter que mais compromete seu orçamento com a terceirização.

### **7.3 Coleta de dados**

Em relação à coleta de dados, destaca-se que nesta pesquisa foram utilizados dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas individuais com funcionários terceirizados de empresas prestadoras de serviços para a Administração Pública, bem como com os gestores públicos destes serviços, ou seja, os fiscais dos contratos e através de observação simples. Os dados secundários referem-se aos editais e contratos celebrados entre empresas terceirizadas e uma instituição pública federal objeto do estudo.

As entrevistas foram o principal meio de coleta de dados. Conforme conceituado por Gil (2008, p. 109), entrevista é uma técnica em que “[...] o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas”, com a finalidade de obter dados que interessam à investigação, sendo, também, uma forma de interação social, por meio do diálogo assimétrico, em que uma das partes tem o objetivo de coletar dados e a outra contribui como fonte de informação.

Gil (2008) destaca que a entrevista é uma técnica de coleta de dados bastante utilizada por diversos profissionais e que é a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados, pois em função do seu nível de estruturação, podem ser definidos tipos distintos de entrevistas. As entrevistas mais estruturadas predeterminam maior grau de objetividade às respostas a serem obtidas, enquanto as menos estruturadas são desenvolvidas de maneira mais espontânea.

Nesta pesquisa foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas. De acordo com Boni e Quaresma (2005), as entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas que permitem ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto. Em relação ao

pesquisador, estes autores destacam que deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, porém em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. Para Boni e Quaresma (2005), este tipo de entrevista é muito utilizado quando o objetivo é delimitar o volume das informações. Nesse sentido, proporciona um maior direcionamento para o tema, intervindo, quando for necessário, a fim de que os objetivos sejam alcançados. Assim, destacam que a vantagem principal da entrevista semiestruturada é que quase sempre produzem uma melhor amostra da população de interesse.

O roteiro da entrevista foi elaborado a partir dos objetivos da pesquisa (APÊNDICE A e B). Assim, foram elaboradas perguntas abertas e fechadas de modo a contemplar as principais características mencionadas na literatura de cada princípio que rege a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para cada princípio, foram atribuídas características comuns encontradas na literatura; a partir daí, procedeu-se com a elaboração das perguntas que serviram de referência para a realização das entrevistas.

A realização das entrevistas teve duração média de 40 minutos, as mesmas foram gravadas em áudio e transcritas pela própria pesquisadora, evitando assim o acesso de outras pessoas às gravações. Além disso, foram suprimidas as informações que pudessem identificar os sujeitos ou organização nas transcrições das entrevistas.

### **7.3.1 Procedimentos éticos**

Por envolver seres humanos, esta pesquisa obedeceu a Resolução n° 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde que orienta que toda pesquisa que envolve seres humanos, independente da área do conhecimento, seja de maneira direta ou indireta, que abarquem indivíduos ou coletividades, em sua totalidade ou partes, incluindo o manejo de informações e materiais deve seguir os trâmites éticos descritos na referida resolução (BRASIL, 2013b). Dessa maneira, a pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (COEP) da Universidade Federal de Lavras sob o n° do processo CAAE: 57473816.0.0000.5148.

### **7.3.2 Abordagem dos sujeitos da pesquisa**

Antes de realizar a abordagem dos sujeitos da pesquisa, foi realizado um pedido de autorização formal ao dirigente máximo da instituição pública federal. Na solicitação, foi

apresentada a pesquisa e seus objetivos, a universidade, o Comitê de Ética, o roteiro de entrevistas, ou seja, todos os procedimentos que seriam adotados ao longo do processo. Foi solicitado também o acesso aos documentos necessários, principalmente os editais e contratos, que mesmo sendo públicos, optou-se por pedir autorização. Devido às diversas relações, foi solicitada a autorização do preposto da empresa terceirizada que está prestando serviço na instituição pública objeto do estudo e, que atualmente, é o responsável pelos funcionários terceirizados entrevistados.

Após a obtenção da autorização, o setor de contratos da instituição pública forneceu uma lista com a descrição de todos os cargos terceirizados com os respectivos nomes dos funcionários que ocupam ou ocuparam postos de trabalho nas empresas terceirizadas que tinham contrato com a instituição pública desde o ano de 2010.

A partir da lista, foi realizado, a priori, um levantamento da quantidade de funcionários que prestam serviços para a instituição pública federal há pelos menos três anos e que tinham sido contratados por duas ou mais empresas que celebraram contrato com a organização pública. Dessa maneira, buscou-se conseguir perfis de entrevistados que já possuíssem maior conhecimento e vivência tanto em relação às empresas terceirizadas quanto à organização pública, e aqueles que não se enquadraram nesse perfil foram excluídos da amostra. Como o número de entrevistados permaneceu alto, tornando inviável a realização da pesquisa com todos, foram selecionados para a entrevista os cargos que demonstraram, na listagem fornecida pelo setor de contratos, ser comumente demandados e terceirizados na instituição pública e que pudesse representar tanto cargos terceirizados pertencentes à área administrativa, tais como os de Secretário Atendente, Auxiliar Administrativo, como também os cargos relacionados às áreas de conservação, manutenção e limpeza como Motorista, Porteiro, Copeira, Vigilante e Encarregado de Limpeza, que foi selecionado por ser representativo da área da limpeza, onde existe um alto número de funcionários terceirizados.

Dessa forma, no primeiro momento foram selecionados 20 funcionários terceirizados que ocupam tanto cargos administrativos quanto de manutenção, conservação, limpeza e vigilância para participarem das entrevistas, sendo que os mesmos passaram por duas ou mais empresas terceirizadas que atuaram na instituição pública federal. Em relação aos fiscais de contratos, foram selecionados três servidores públicos, que representam o total dos que fiscalizam os contratos de prestação de serviços terceirizados, conforme informado pelo setor de contratos da instituição pesquisada.

Após a seleção, foi feito um contato prévio para a realização do convite aos voluntários

para a participação na pesquisa, bem como para agendar e verificar disponibilidade de dia e horário para realização das entrevistas. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foi apresentado aos selecionados após os mesmos demonstrarem interesse em participar da pesquisa para leitura e assinatura em duas vias: uma para a pesquisadora e outra para o voluntário, o mesmo encontra-se no Anexo A. Assim, após o consentimento dos voluntários é que se deu início as entrevistas dentro das normas éticas estabelecidas.

Ressalta-se que foi assegurado o anonimato da instituição pública federal, dos servidores fiscais de contratos, das empresas terceirizadas, que atualmente prestam serviços na organização pública e de seus colaboradores terceirizados, como também de outras empresas terceirizadas que prestaram serviço na instituição pública. Os entrevistados tiveram total liberdade para responder ou não as perguntas assim como de participar ou não da pesquisa. Cabe destacar que embora garantido o anonimato na pesquisa e um grau de aceitação considerável, encontrou-se resistência por parte de alguns sujeitos previamente selecionados, principalmente por parte dos funcionários terceirizados, sendo que um dos abordados preferiu não participar da entrevista, o que foi respeitado. Para garantir o sigilo e viabilizar a apresentação dos resultados, os sujeitos da pesquisa foram identificados como Entrevistado Terceirizado (ET) 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13e 14 ou Entrevistado Fiscal (EF) 1 e 2.

O perfil dos entrevistados encontra-se descrito nos Quadros 1 e 2, a seguir:

Quadro 1 - Perfil dos funcionários terceirizados.

(continua)

Entrevistado	Sexo	Cor	Idade	Escolaridade	Cargo	Tempo de serviço declarado (Empresa Terceirizada atual)	Tempo de serviço declarado (Instituição Pública)
ET1	F	Branca	+ 30	Segundo Grau e curso técnico	Auxiliar administrativo	2 anos	4 anos
ET2	F	Parda	+ 30	Primeiro Grau	Copeira	3 anos	7 anos
ET3	M	Branca	+ 20	Segundo Grau e superior inc.	Auxiliar administrativo	3 anos	4 anos
ET4	F	Parda	+ 20	Segundo Grau	Auxiliar administrativo	2 anos	5 anos
ET5	M	Parda	+ 50	Segundo Grau	Porteiro	2 anos e 6 meses	7 anos
ET6	M	Branca	+ 30	Segundo Grau	Vigilante	2 anos e 8 meses	5 anos
ET7	M	Branca	+ 30	Segundo Grau	Motorista	3 anos e seis meses	7 anos e 8 meses
ET8	F	Branca	+ 40	Segundo Grau	Encarregado de limpeza	4 anos	7 anos

Quadro 1 – Perfil dos funcionários terceirizados

(conclusão)

Entrevistado	Sexo	Cor	Idade	Escolaridade	Cargo	Tempo de serviço declarado (Empresa Terceirizada atual)	Tempo de serviço declarado (Instituição Pública)
ET9	M	Parda	+ 30	Segundo Grau incompleto	Auxiliar administrativo	4 anos e 8 meses	5 anos
ET10	F	Branca	+ 50	Segundo Grau e curso técnico	Auxiliar administrativo	3 anos	7 anos e 6 meses
ET11	F	Branca	+ 40	Segundo Grau e superior inc.	Secretário atendente	3 anos	14 anos
ET12	F	Branca	+ 40	Segundo Grau	Secretário atendente	aprox. 4 anos	aprox. 10 anos
ET13	M	Parda	+ 20	Segundo Grau	Auxiliar administrativo	3 anos e 6 meses	4 anos e 6 meses
ET14	F	Branca	+ 20	Segundo Grau	Auxiliar administrativo	3 anos	4 anos

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas (2017).

Conforme pode ser observado no Quadro 1, o perfil dos funcionários terceirizados é de que a maioria possui menos de 40 anos e são predominantemente autodeclarados brancos, nenhum possui curso superior e todos possuem mais de quatro anos de prestação de serviços na instituição pública objeto da pesquisa.

Quadro 2 - Perfil dos Fiscais de Contratos

Entrevistado Fiscal de contrato	Sexo	Cor	Idade	Escolaridade	Formação	Cargo exercido na instituição	Tempo de serviço na fiscalização de contratos
EF1	F	Branca	+ 30	Superior completo	Graduada em Administração	Administrador	8 anos
EF2	M	Branca	+ 50	Superior completo	Graduado em Administração	Auxiliar-administrativo	aprox. 3 anos

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas (2017).

Em relação ao perfil dos servidores fiscais de contrato, ambos possuem curso superior completo em administração e, embora exerçam as funções de fiscais de contrato, exercem cargos diferentes na instituição públicas e possuem tempo de experiência na fiscalização de contratos distintos.

Devido à saturação das respostas, decidiu-se encerrar as entrevistas com 14 participantes terceirizados e dois servidores públicos fiscais de contratos, uma vez que as repostas começaram a ficar repetitivas e, por vezes, redundantes, o que não justificaria a realização de um maior número de entrevistados, conforme pode ser observado nos Quadros 1 e 2. Justifica-se a utilização desse mecanismo nas palavras de Godoi e Mattos (2006) que destacam que a saturação é uma estratégia habitual em pesquisas qualitativas. Conforme

destacado pelos autores, a “saturação significa que, à medida que vá vivenciando casos similares, o investigador adquire confiança empírica de que não mais se encontram dados adicionais que possam contribuir para o desenvolvimento de propriedades da categoria.” (GODOI; MATTOS, 2006, p. 309).

Os estudos de caso requerem a utilização de múltiplos procedimentos de coleta de dados. Gil (2009) afirma que, para garantir a qualidade das informações em estudo de caso, é necessária a utilização de múltiplas fontes de evidências. Nesse sentido, o autor destaca que os dados coletados, por meio de entrevistas devem ser contrastados com dados obtidos mediante análise de documentos e ou observação.

Nesse sentido, a observação simples consistiu em outra técnica de coleta de dados utilizada neste estudo que foi aplicada em conjunto com as entrevistas no segundo semestre de 2016. Conforme Gil (2008), a observação é bastante utilizada conjugada com outras técnicas. Para o autor, a observação simples é caracterizada como espontânea e informal, mas que exige o controle na obtenção dos dados. A forma de registro da observação pode ser por tomada de notas por escrito. Nesta pesquisa, os registros foram feitos por meio de diário de campo, posteriormente ao discurso do entrevistado, bem como ao caminhar pela instituição pública pesquisada.

A observação simples foi utilizada como medida complementar às entrevistas para contrastar os discursos dos entrevistados com a forma com que estavam se comportando, ou seja, observar a coerência entre aquilo que os mesmos declaravam com o que se observou na prática.

Em conjunto com os dados primários, também foram coletados dados secundários. Com isso, outra técnica utilizada foi a pesquisa documental que caracteriza como um tipo de pesquisa elaborada a partir de materiais que não foram tratados e analisados. Gil (2009) enfatiza ainda que esta técnica consiste na exploração de fontes documentais. Para o autor, os documentos que não receberam tratamento são chamados de primeira mão, enquadrando nestes os editais e contratos celebrados entre uma instituição pública federal e empresas prestadoras de serviços terceirizados entre 2010 a 2016.

A coleta de dados secundários ocorreu pela obtenção de documentos institucionais da organização pública entre os quais a relação dos funcionários terceirizados. Os editais e contratos celebrados entre a instituição pública federal e empresas terceirizadas que prestaram ou ainda prestam serviços para a referida instituição nos últimos seis anos (2010-2016) constituíram objeto de análise e foram obtidos pelo Portal de Compras do Governo Federal

disponível no endereço eletrônico <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>.

Constatou-se que a instituição pública celebrou 54 contratos com 12 empresas terceirizadas no período de 2010 a 2016. Para viabilizar a análise, foram excluídos os editais de dispensa de licitações e contratos a eles vinculados, sendo analisados os realizados por meio de pregão eletrônico. Assim, foram analisados 41 contratos vinculados a 14 editais. Especificamente, os contratos analisados relacionam-se a nove editais identificados como: COMPRASNET/ECPE 01/2010, ECPE 02/2010, ECPE 03/2010, ECPE 04/2011, ECPE 05/2012, ECPE 06/2012, ECPE 07/2013, ECPE 08/2013 e ECPE 09/2014 referentes à contratação de empresas especializadas para prestação de serviços diversos e cinco editais e os contratos relacionados aos mesmos que correspondem aos processos licitatórios referentes à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância desarmada, os quais foram identificados como COMPRASNET/ECPE 10/2010, ECPE 11/2011, ECPE 12/2012, ECPE 13/2013, ECPE 14/2014. Ressalta-se que não houve novas licitações entre 2015 e 2016. Dessa forma, os editais de contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizados que foram submetidos à análise corresponderam aos processos licitatórios realizados no período de 2010 a 2014. De maneira geral, as cláusulas essenciais descritas no art. 55 da Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), apresentadas no referencial teórico, constituíram os principais aspectos analisados, visto que as mesmas devem estar presentes no instrumento convocatório, ou seja, nos editais (NOHARA, 2014).

Dessa forma, a coleta de dados primários concretizou-se com a realização das entrevistas feitas com funcionários que atuam nas empresas prestadoras de serviços na instituição pública e servidores fiscais de contratos públicos, assim como o registro em notas por meio de diário de campo das observações. A coleta dos dados secundários concretizou-se com a obtenção dos editais e contratos que tiveram como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços diversos e editais e contratos que tiveram como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de vigilância desarmada.

#### **7.4 Análise e interpretação dos dados**

Feitas as anotações de campo bem como a transcrição das entrevistas, os dados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. De acordo com Vergara (2008), a análise de conteúdo desenvolveu-se a partir do início do Século XX. No início, a técnica era aplicada ao tratamento de materiais jornalísticos, mas atualmente abarca as transcrições de entrevistas,

documentos institucionais, entre outros.

Conforme Silva e Fossá (2013), a análise de conteúdo é uma técnica de análise utilizada para analisar o que foi dito em entrevistas ou observado pelo pesquisador. As autoras ainda destacam que para realizar a análise do material é necessário realizar sua classificação em temas ou categorias a fim de compreender o que está por trás das falas dos entrevistados. Dessa maneira, é possível dizer que este método de análise de dados se mostrou o mais adequado para esta pesquisa.

Bardin (2011) destaca que a análise de conteúdo constitui um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza diretrizes sistemáticas e objetivas de descrição dos conteúdos das mensagens. Assim, a autora ressalta que a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimento às condições de produção, as quais recorrem a indicadores quantitativos ou não.

De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo organiza-se cronologicamente em torno de três fases: a pré-análise, que é a etapa de organização propriamente dita; a exploração do material, que corresponde à análise e o tratamento dos resultados, que é a etapa em que os resultados são tratados de forma a serem significativos e válidos.

A pré-análise é a fase em que as ideias iniciais devem ser sistematizadas sendo necessária uma leitura geral das entrevistas transcritas bem como dos documentos relacionados ao tema. Conforme Bardin (2011, p. 125), esta etapa possui três missões que mesmo sendo ligadas, não necessariamente se sucedem, são elas: “a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final.”

Nesta pesquisa, foram realizadas as seguintes ações relacionadas a esta etapa:

- a) transcrição das entrevistas;
- b) escolha dos documentos pela pertinência dos mesmos;
- c) leitura flutuante do material coletado (entrevistas e documentos);
- d) formulação de categorias de análise utilizando o objetivo da pesquisa, o referencial teórico e as indicações elencadas pela leitura geral;
- e) preparação do material para o estabelecimento das unidades de registros (palavras, frases ou parágrafos) com mesmo conteúdo semântico.

A segunda fase corresponde à exploração do material propriamente dita. Esta etapa consiste na operação de codificação, decomposição ou enumeração (BARDIN, 2011). A codificação é realizada através da transformação, por meio de recorte, agregação e enumeração,

baseando-se em regras precisas sobre as informações textuais, representativas das características do conteúdo (BARDIN, 2011). Diz respeito ao momento em que o material coletado é recortado em unidades de registros (SILVA; FOSSÁ, 2013).

Nesta pesquisa foram realizadas as seguintes ações relacionadas a esta fase:

- a) elaboração de categorias gerais;
- b) identificação das Unidades de Registro (UR);
- c) criação dos códigos para localização das UR nos editais e contratos;
- d) criação dos códigos para localização das UR nas entrevistas;
- e) distribuição das UR nas categorias de análise.

As categorias de análise, ou seja, os temas gerais foram elencados a partir do referencial teórico e, encontram-se descritas no Quadro 3. Assim, *o corpus* da pesquisa, ou seja, aquele conjunto de informações que foram submetidos aos procedimentos de análise (BARDIN, 2011), foram os editais de licitação, os contratos, anotações de campo e as entrevistas. Todos foram analisados com base nas categorias ou temas principais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e nas propriedades investigativas descritas no Quadro 3 com vistas a atingir os objetivos deste estudo. Este foi apenas um recorte para viabilizar a realização da pesquisa.

Quadro 3 - Categorias (princípios), propriedades e técnicas de investigação utilizadas.

(continua)

<b>PRINCÍPIO/CATEGORIA</b>	<b>PROPRIEDADES INVESTIGADAS</b>	<b>TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS UTILIZADAS</b>
LEGALIDADE	*Licitude dos serviços contratados, efetividade do cumprimento das exigências contratuais, legislação e normas vinculada, tanto na relação entre o setor público com o privado, como com o público e privado em relação aos funcionários terceirizados e respeito ao interesse público.	Análise documental Entrevistas Observação livre (com anotações em caderno de campo)
IMPESSOALIDADE	* Formas e métodos de seleção * Profissionalismo, meritocracia * Imparcialidade e isonomia nas ações * Consideração ao interesse público	Análise documental Entrevistas Observação livre (com anotações em caderno de campo)

Quadro 3 - Categorias (princípios), propriedades e técnicas de investigação utilizadas.

(conclusão)

<b>PRINCÍPIO/CATEGORIA</b>	<b>PROPRIEDADES INVESTIGADAS</b>	<b>TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS UTILIZADAS</b>
MORALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Respeito e cumprimento de obrigações contratuais e legais</li> <li>* Idoneidade moral</li> <li>* Conduta atrelada às regras da boa administração</li> <li>*Boa conduta, ética, equidade, justiça, honestidade</li> <li>* Respeito ao interesse coletivo</li> </ul>	Análise documental Entrevistas Observação livre (com anotações em caderno de campo)
PUBLICIDADE	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Transparência</li> <li>*Meios e abrangência</li> <li>*Nível de facilidade de acesso do público.</li> <li>*Divulgação de vagas de emprego</li> <li>*Divulgação de direitos e obrigações</li> </ul>	Análise documental Entrevistas Observação livre (com anotações em caderno de campo)
EFICIÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Requisitos de qualificação para os postos contratados</li> <li>* Treinamento, capacitação, reciclagem</li> <li>* Existência de Planejamento, objetivos e metas a serem alcançadas</li> <li>*Acompanhamento, avaliação de desempenho, resultados</li> <li>* Ações de redução de custos</li> </ul>	Análise documental Entrevistas Observação livre (com anotações em caderno de campo)

Fonte: Elaborado pela autora a partir do referencial teórico (2017).

Para atingir o objetivo do estudo e responder o problema de pesquisa, as entrevistas foram analisadas através da técnica de análise categorial que corresponde ao conjunto de técnicas da análise de conteúdo. De acordo com Bardin (2011), a análise categorial consiste na realização do desmembramento e agrupamento do texto em unidades analogicamente. Segundo a autora, entre as diversas possibilidades de categorização, a investigação dos temas é eficaz, por isso se mostra adequada ao propósito deste estudo.

A terceira fase corresponde à inferência e interpretação. Nesta etapa, o tratamento dos resultados é explorado de maneira que esses possam ser significativos e válidos. O pesquisador dispendo de resultados significativos e confiáveis pode propor inferências e adiantar interpretações tendo em vista os objetivos previstos (BARDIN, 2011).

As ações realizadas nesta etapa consistiram, principalmente, na produção de inferências a partir da confrontação entre o referencial teórico e dados coletados e categorizados, considerando o objetivo da pesquisa que é analisar os contratos de serviços terceirizados em

uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais, investigando suas características quanto a aplicação dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), além de buscar identificar em que medida estão presentes ou ausentes na prática da terceirização no setor público. Dito de outra forma, a análise dos editais e contratos consistiram em verificar se a administração pública exige das prestadoras de serviços a observância dos seus princípios constitucionais e as entrevistas e observação simples consistiram em demonstrar em qual medida tais princípios estão presentes ou não na prática.

Quadro 4 - Delineamento da pesquisa.

Problema	Os valores públicos são perdidos quando a responsabilidade pela execução do serviço é transferida do setor público para empresas privadas que prestam serviços terceirizados?		
Objetivo geral	Analisar editais, contratos e a prestação de serviços terceirizados em uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais, investigando suas características quanto a aplicação dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência)		
Objetivos específicos	a) apresentar pontos positivos e negativos da terceirização de serviços para a administração pública.	b) analisar os editais de licitação utilizados na contratação de serviços terceirizados e os contratos celebrados com as empresas vencedoras a fim de verificar as exigências contratuais.	c) analisar a presença ou ausência de valores públicos (princípios constitucionais da administração pública) nas práticas de terceirização no setor público.
Tipo de pesquisa	Exploratória; Qualitativa		
Método de pesquisa	Estudo de caso		
Objeto de estudo	Instituição pública Federal localizada em Minas Gerais		
Coleta de dados	Dados primários		Dados secundários
	Entrevistas semiestruturadas Observação simples		Documentos institucionais Editais e contratos
Análise dos dados	Análise de conteúdo		

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

No Quadro 4, é apresentado, de maneira sintética, o delineamento da pesquisa. Desse modo, a partir do problema, foram estabelecidos os objetivos e decidiu-se pela pesquisa qualitativa, realizando um estudo de caso e, após a coleta de dados, primários e secundários, foi realizada a análise dos mesmos por meio da análise de conteúdo. Dessa forma, no capítulo seguinte é apresentada a análise e discussão dos resultados, para assim apresentar as considerações finais.

## 8 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo é apresentado a análise dos editais e contratos, das entrevistas e observação realizadas no campo. Nesse sentido, as análises envolvem a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência que constituem os princípios da administração pública brasileira. Cada princípio foi analisado separadamente, entretanto, a análise de um não necessariamente exclui aspectos que também podem estar atrelados aos demais.

### 8.1 Legalidade

A primeira categoria, a legalidade foi analisada utilizando propriedades investigativas ou subcategorias, as quais foram criadas a partir do referencial teórico e descritas no Quadro 3. Dessa forma, os principais aspectos discutidos dizem respeito à licitude dos serviços contratados, efetividade do cumprimento do contrato, respeito à legislação e normas vinculadas aos mesmos, bem como o respeito ao interesse público.

Ao iniciar a análise dos Editais e Contratos da instituição pública federal, objeto deste estudo, logo se observa que o objeto licitado já demonstra ser questionável na medida em que a Súmula 331 do TST confere legitimidade na terceirização dos serviços de vigilância, de conservação e limpeza, bem como a de **serviços especializados** ligados à atividade-meio do tomador (BRASIL, 2000; DI PIETRO, 2009). Os editais e contratos - ECPE 01/2010, ECPE 02/2010, ECPE 03/2010, ECPE 04/2011, ECPE 05/2012, ECPE 06/2012, ECPE 07/2013, ECPE 08/2013 e ECPE 09/2014 - tiveram como objeto de contratação “empresa especializada para a prestação de **serviços diversos**” (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a). A diversidade dos serviços contratados pode ser verificada na medida em que, nos atuais contratos, constata-se que uma única empresa presta serviços variados. Estes serviços vão desde os relacionados às funções de secretários e auxiliares administrativos, os quais possuem atribuições com características genéricas, aos serviços de limpeza e serviços gerais. Embora seja determinada a especialização dos serviços pela Súmula 331 do TST, é possível destacar que a contratação de serviços diversos remete a ideia de não especialização destes serviços.

A instituição pública justifica a necessidade da realização da contratação de serviços diversos no Termo de Referência dos editais de licitação alegando que não existem, no quadro da instituição, cargos suficientes destinados à realização das atividades, objeto da contratação,

o que já evidencia que a instituição pública terceiriza atividades que deveriam ser exercidas por servidores concursados, conforme trecho extraído dos editais analisados.

A contratação se faz necessária para assegurar a continuidade do atendimento dos serviços, objeto deste termo, considerando, ainda, **não haver no quadro de pessoal da [...], cargos suficientes** destinados à realização dessas atividades ora contratadas e em virtude da ampliação da [...]. (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, grifo nosso).

Destaca-se que esta justificativa é apresentada pela instituição pública em todos os editais referentes à contratação de empresa especializada para realização de serviços diversos no período analisado. Embora a Instrução Normativa 02/2008 não permita terceirizar atividades inerentes às categorias abarcadas pelo plano de cargos do órgão, com exceção se o cargo estiver em extinção (BRASIL, 2008b). Rios e Gondim (2010) e Freitas e Maldonado (2013) destacam que a terceirização vem sendo utilizada, no setor público, como alternativa à falta de autonomia ou opção das instituições públicas na decisão de contratação de pessoas para o quadro funcional permanente. Em outras palavras, os autores alertam que a terceirização é praticada em virtude das restrições para realização de concursos públicos, uma vez que os mesmos só podem ser realizados mediante autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2009a).

Conforme dados fornecidos pela instituição pública, o número de funcionários terceirizados corresponde a aproximadamente 50% do número de servidores efetivos. Dessa forma, o número de funcionários terceirizados é alto se comparado ao número de servidores, o que pode ser considerado reflexo da utilização da terceirizado para suprir a falta de autorização para promover concursos públicos.

Na prática, também é possível constatar que muitos dos entrevistados que exercem suas atividades nas áreas administrativas do órgão público, principalmente os que pertencem aos cargos de secretário-atendente e auxiliar administrativo, alegaram realizar atividades semelhantes à de servidores efetivos quando perguntado se os mesmos realizavam tarefas iguais ou semelhantes à de servidores efetivos. Para ET1, ET4, ET7, ET9, ET10, ET11, ET12 e ET14, as atividades que realizam são iguais ou parecidas com as realizadas por servidores, conforme demonstrado nas falas abaixo.

Faço eu acho a mesma coisa... de alguns, sim! Acho que muitas coisas... Assim, muita coisa que eu faço... eu vejo que o servidor também faz. (ET1).

Sim! [...] então tem certas coisas que a gente faz também... que a gente faz até melhor que certos servidores... tem coisa que a gente sabe melhor que servidores e tem coisa que a gente procura aprender melhor... então eu acho que fica bem igualado mais ou menos assim... só que tem muitas coisas que não cabe a gente... então a gente não faz [...] (ET4).

Uai sim né... a gente faz o mesmo serviço que ele faz. [...] não tem muita diferença não... eles são concursados né... a diferença é essa né... a gente é terceirizado, mas a função é a mesma... acho que não tem muita diferença não... só de salário. (ET7).

[...] algumas tarefas são semelhantes... a parte de administração sim. (ET9).

As mesmas tarefas... tudo uma coisa só. (ET10).

Não... as mesmas não, mas semelhantes acho que sim né. (ET14).

Costa (2007) e Rios e Gondim (2010) destacam que, apesar de serem regidos por contratos distintos, está se tornando cada vez mais comum no setor público a presença de terceirizados e efetivos exercendo funções iguais ou desempenhando funções similares. Cavalcante Filho (2015, p. 13) destaca que “[...] à luz da legislação atual, é ilícita a terceirização, quando haja, nos quadros de pessoal do órgão ou entidade, cargo ou emprego que possa desempenhar a atribuição objeto da contratação.” Entretanto, o exercício de atividades iguais ou semelhantes à de servidores também fica evidente nas entrevistas com os fiscais de contrato que demonstram preocupação com essa realidade:

[...] algum auxiliar-administrativo realiza funções que o outro servidor faz, praticamente a mesma coisa... pode ser que o servidor tenha mais atribuições, mas tem atividades que eles realizam a mesma coisa [...] a preocupação de realizar funções iguais ou muito semelhantes à de um servidor... isso é um problema muito sério né... isso assim pro fiscal é uma situação muito complicada principalmente no órgão por exemplo que você tem um déficit de servidor grande... acaba que corre o risco de recorrer a terceirização ... que execute o serviço que é específico de um servidor... isso é muito delicado tá. (EF1).

[...] mais uma vez eu volto a parte administrativa... por falta de concurso público... é... tem terceirizado secretário-atendente ou auxiliar-administrativo... exercem... as vezes é... acho até de nível de complexidade maior do que de uma boa parte dos servidores concursados e... é uma coisa arriscada porque não tem vínculo empregatício... é complicado isso [...] (EF2).

Infere-se, portanto, que a instituição pública vem adotando a terceirização para conseguir mão de obra para realização de suas atividades. Muito provavelmente em função de não conseguir vagas para promover concursos públicos, mas que por consequência, acaba mascarando o vínculo de emprego, o que Silva e Souza (2004) atribuem como riscos e desvantagens advindos do processo de terceirização no setor público. Di Pietro (2009), também já alegara que os contratos vêm sendo celebrados sob a forma de prestação de serviços de modo a assegurar uma aparente legalidade, mas que na verdade limita-se em fornecer mão de obra, mascarando a relação de emprego. Isso fica evidente na contratação de empresa especializada para prestação de serviços diversos pela instituição pública pesquisa conforme pode ser comprovado nas entrevistas.

Cabe destacar que, os editais e contratos (COMPRASNET/ECPE 01/2010; ECPE 02/2010; ECPE 03/2010; ECPE 04/2011; ECPE 05/2012; ECPE 06/2012; ECPE 07/2013; ECPE 08/2013; ECPE 09/2014) tiveram como objeto a contratação de vários postos de serviço, entre os quais os postos de Secretário Atendente, Auxiliar Administrativo, Motorista, Copeira, Porteiro, Encarregado de Limpeza, que correspondem às funções exercidas pela maioria dos entrevistados terceirizados. Nesse caso, constatou-se que esses editais e contratos a eles vinculados tratam-se da contratação de serviços variados, o que torna questionável a licitude da contratação de tais serviços, visto que a Súmula 331 determina que os serviços devem ser especializados (BRASIL, 2000, 2011). Já os editais e contratos que tiveram como objeto a prestação de serviços de vigilância desarmada (COMPRASNET/ECPE 10/2010; ECPE 11/2011; ECPE 12/2012; ECPE 13/2013; ECPE 14/2014) compreenderam apenas os postos de serviços de Vigilante, exceto os dois últimos que, além de postos de vigilantes, compreenderam também o posto de Supervisor de Segurança, o que demonstra a especialização do serviço contratado. Nesse caso, os Termos de Referência de todos os editais de contratação de empresa especializada em vigilância analisados apresentam a seguinte justificativa:

Os serviços ora contratados podem ser objeto de execução indireta, por não existirem estes cargos no quadro de servidores da [...]  
Considerando que a Administração necessita dos serviços acima citados como serviço essencial à execução de seus serviços para o desempenho das atividades institucionais da [...], faz-se necessário a contratação de empresa especializada na prestação de serviços vigilância desarmada diurno e noturno. (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014b).

Freitas e Maldonado (2013) e Di Pietro (2009) ressaltam a necessidade de a terceirização estar relacionada à lógica da especialização. Ao contrário dos editais e contratos descritos como de prestação de serviços diversos, fica explícito que, no caso da contratação de prestação de serviços de vigilância, além de não haver servidores públicos nesses cargos, também vai ao encontro à legitimidade de terceirizar a atividade de vigilância devido à especialização do serviço. De acordo com o Tribunal Superior do Trabalho, este tipo de atividade pode ser objeto de execução indireta (BRASIL, 2000, 2011), o que valida a contratação. Portanto, pode ser observado nas entrevistas que a maioria alegou não realizar atividades iguais ou semelhantes à de servidores (ET2; ET5; ET6; ET8) realizam atividades relacionadas à vigilância, conservação e limpeza, o que demonstra que essas atividades podem ser consideradas mais alinhadas à adoção da terceirização visto que, nesses casos, existe clara distinção nas atividades realizadas por efetivos e terceirizados; além da permissão para terceirizar tais atividade ser evidentemente clara na Súmula 331 do TST (BRASIL, 2000, 2011).

Entretanto, cabe observar que independentemente do tipo de atividade e ou função é

vedado qualquer relação entre os empregados da contratada e a Administração que caracterize pessoalidade e subordinação direta, conforme legislação vigente (BRASIL, 2000, 2008b, 2011), tal fato também é destacado por Di Pietro (2009) e Cavalcante Filho (2015). Em todos os editais e contratos analisados, os quais são vinculados às inúmeras normas, entre as quais a Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008b), é possível observar a seguinte orientação aos fiscais de contratos:

Evitar ordens diretas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados.

[...]

Evitar toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço como a negociação de folgas ou a compensação de jornada. Essa conduta é exclusiva do empregador. (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b).

Além dessas orientações aos fiscais de contrato, a Instrução Normativa 02/2008, a qual os editais e contratos analisados vinculam-se, veda qualquer relação que caracterize subordinação direta (BRASIL, 2008b). Cabe destacar que o texto dos editais e contratos deixam brecha para que as ordens diretas aconteçam, pois a palavra utilizada é “evitar”, o que caracteriza mais como orientação do que como proibição, dando margem para que haja ordens diretas, tanto do fiscal de contrato quanto de servidores, o que pode ser evidenciado nas entrevistas com os fiscais de contratos:

A gente tenta... ao máximo não fazer a ordem direta... justamente pela legislação. Se você pensar que é quase inviável né... se você pensar que as vezes você precisa de um serviço. [...] acaba que você tem contato o dia todo com essas pessoas, tá... então é muito difícil as vezes você não ter... as vezes um pedido, alguma coisa assim diretamente para uma pessoa que está ali, do seu lado. (EF1).

Cada área... olha só... vou falar desse contrato que é mais abrangente... então tem pessoas que prestam serviço pra administração nas [...] [nos órgãos da alta administração do órgão público]... o responsável do setor né... que vai determinar o que o terceirizado vai fazer ... ele não tem poder de mando... como deveria ter poder de mando... se não é ingerência... mas quem determina qual é o melhor horário de entrada e saída ... que tipo de atividade vai ser realizada, dentro do que foi contratado... Em relação à atividade que ele exerce ele vai ao chefe de setores... se ele acreditar que essa atividade não cabe à ele... o famoso eu não fui contratado pra isso... ele vai tirar a dúvida com o... ou lá... ele vai tirar a dúvida comigo e com o preposto junto... (EF2).

De acordo com Cavalcante Filho (2015), não é permitido a subordinação hierárquica no processo de terceirização. Entretanto, Barbosa (2010) destaca que a eliminação de hierarquias formais não elimina as hierarquias de fato, pois a mesma pode passar a ser apresentada de maneira informal e velada, o que torna o processo de terceirização ilegítimo. As declarações realizadas pelos funcionários terceirizados nas entrevistas evidenciam a constituição de

hierarquias informais levando à configuração de subordinação dos funcionários terceirizados aos servidores públicos, pois ao serem perguntados quem era responsável por “dar ordens”, definir o que seria realizado bem como a quem eles recorrem no dia a dia, apenas um entrevistado (ET8) respondeu que recorre ao preposto. Os entrevistados ET1, ET2, ET5, ET6 e ET14 disseram que são os dois, ou seja, servidores públicos e preposto conforme pode ser verificado na fala dos entrevistados, evidenciando os múltiplos vínculos a que são submetidos:

A Administração do órgão... federal... E também tem a preposta da empresa que comanda as coisas da empresa terceirizada. (ET1).

Ah... o mais que passa as ordens pra gente é mais o servidor [x] e [y]... são os dois... que eles são da parte administrativa e a funcionária terceirizada que é a encarrega de passar também o serviço, mas a maioria sai do servidor [x] e [y] [...] (ET5).

Servidor. [...]

Ao servidor...é porque tá mais próximo e depois eu comunico ao chefe [preposto] no caso né. (ET14).

Para Rios e Gondim (2010), o terceirizado acaba estabelecendo vínculo com a organização em que está prestando serviço de modo indireto. A maioria dos entrevistados (ET3; ET4; ET7; ET9; ET10; ET11; ET12; ET13) respondeu que quem são os responsáveis por dar as ordens e definir o que será realizado são os servidores públicos:

É o servidor público. [...] pois ela é a responsável pelo setor da área, no caso. (ET3).

O servidor público! [...] A gente recorre ao servidor que tá responsável pelo setor [...]. [...] Então, a empresa diz que a gente tem que recorrer ao preposto ... mas nem sempre é assim [...] (ET7).

É o chefe de setor, né... que é o servidor [...] (ET13).

Cabe ressaltar que a Instrução Normativa 02/2008 que se vincula aos editais e contratos analisados admite a instituição pública realizar notificação direta a pessoa que executa função de apoio administrativo desde que a tarefa esteja previamente definida. Entretanto, as entrevistas demonstram que as ordens são destinadas às várias funções e remete a ideia de subordinação direta, o que não é permitido do ponto de vista legal (BRASIL, 2000, 2008b; DI PIETRO, 2009; CAVALCANTE FILHO, 2015).

A relação de subordinação dos funcionários terceirizados aos servidores públicos é vedada tanto pela teoria quanto nos editais e contratos (BRASIL, 2000, 2008b; DI PIETRO, 2009; CAVALCANTE FILHO, 2015; COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), o que é sustentado por inúmeras leis, decretos e instruções normativas, entre as quais a Instrução Normativa 02/2008. Contudo, as entrevistas evidenciam claramente que, na prática, a não

subordinação é uma premissa que não se mostra verdadeira, pois muitos dos entrevistados consideram como sendo seus chefes imediatos os servidores públicos. Em alguns casos falam abertamente que não consideram o preposto da empresa como seu chefe, como pode ser observado na fala dos entrevistados a seguir:

Não... eu não considero ele como meu chefe... ele assim... eu vou só lá... assino minha folha de ponto... meu chefe é aqui mesmo... é o servidor [...] né... me passa tudo que ele precisa ... tudo... a gente tá ali... aqui [no setor] é só eu que sou terceirizada. (ET12).

[...] a minha chefe imediata... não é o chefe da empresa... é pra quem eu presto serviço... **são os servidores da [instituição pública] pra quem eu trabalho diretamente.**

[...] não é a empresa que fala o que eu tenho que fazer... ela me rege só em horários que também é pela [instituição pública], conforme minha chefia necessita. (ET11, grifo nosso).

a servidora [...] né, que é nossa chefe... geralmente ela é responsável pelo meu serviço aqui dentro. [...] servidora x [chefe do setor]... controla horário da gente... ela que vê isso... né... é muito mais fácil ela exigir do que uma pessoa da firma. (ET10).

Outro aspecto que chama atenção é que todos os servidores são vistos como chefes dos terceirizados, mesmo que nos editais e contratos, por estarem vinculados à Instrução Normativa 02/2008 determinam que, tanto a instituição quanto os servidores não podem exercer poder de mando sobre os funcionários da contratada, devendo reportar-se exclusivamente ao preposto e ou responsável por ela indicado (BRASIL, 2008b; COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Entretanto, o que se evidencia na prática são as inúmeras relações de poder no processo de terceirização, conforme relatado a seguir:

[...] se eu for pensar aqui dentro tem muito chefe, entendeu?!... tem muito chefe... tem o servidor A, B, né C... porque a D... tem a E ... tem chefe demais da conta... ainda tem os por fora... tem os da firma, tem os outros aqui pra cima... o que a gente mais tem é chefe... todos os servidores acabam sendo chefe... federais né ... que a gente fala... todos os federais acaba sendo chefe, né porque cada um manda um pouquinho... é chefe demais (risos). (ET10).

Dessa forma, os funcionários terceirizados são submetidos a múltiplos chefes, o que significa a clara relação de pessoalidade e subordinação. Constatou-se que, as ordens diretas acontecem de maneira velada por meio dos pedidos e orientações ou mesmo explícitas, conforme destacado nas entrevistas, o que caracteriza prática de ingerência exercer poder de mando sobre os funcionários da contratada (BRASIL, 2008b). Os diversos níveis de supervisão a que os funcionários terceirizados são submetidos foi um aspecto levantado por Fernandes e Carvalho Neto (2005) em relação à terceirização. Os prepostos que são os chefes dos funcionários terceirizados de fato, são ignorados pelos próprios funcionários. Isso se dá,

provavelmente, porque a instituição pública detém o poder de dizer se os funcionários terceirizados permanecem ou não, uma vez que as empresas devem substituir qualquer funcionário considerado inconveniente pelo representante da contratante, inclusive o preposto deve ser aceito pela mesma (BRASIL, 2008b; COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), o que pode gerar submissão/subordinação mascarada e indireta dos funcionários terceirizados à instituição pública.

As práticas de ingerência por parte do órgão público são nítidas, na medida em que, de acordo com a Instrução Normativa 02/2008, não é permitido aos agentes públicos direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas (BRASIL, 2008b). Porém, o que foi observado é que ocorre o direcionamento das contratações, bem como promoções de cargos por definição de servidor. Em uma das entrevistas, o dirigente máximo da instituição pública pesquisada realizou a promoção de uma funcionária terceirizada que havia sido demitida pelo preposto, conforme pode ser confirmado no trecho das entrevistas a seguir:

[...] eu também fui auxiliar administrativo... aconteceu um pequeno incidente comigo que me dispensaram sem o conhecimento do meu chefe... e o meu chefe não queria que eu fosse dispensada, o [...] [dirigente máximo do órgão público]... aí ele pediu pra vê o que aconteceu, né... porque o preposto não poderia simplesmente me mandar embora sem perguntar pra ele... e como ele criou caso comigo, o preposto... ele achou facinho [a entrevistada quis dizer fácil] me mandar embora, entendeu... e aí o [...] [dirigente máximo do órgão público] ficou sabendo, não gostou muito e pediu... aí ele me ofereceu... porque eu já havia pedido também... pra melhorar um pouquinho o meu salário no cargo de Secretário-atendente... aí ele perguntou pra mim se eu não queria continuar em outra empresa, com o cargo de secretário... porque antes tinha mais de uma empresa aqui e aí... aí eu fiquei... porque melhorou o salário, a condição... ficou bom. (ET12).

Conforme destacado por Pazzagliani Filho (2008) e Meirelles (2009), na Administração Pública, não há liberdade para o exercício de vontades pessoais visto que é permitido fazer apenas o que a lei autoriza. Entretanto, no caso analisado, percebe-se que há a clara interferência do servidor da instituição pública, na medida em que se constata um “jeitinho” de mantê-la prestando serviço na organização pública, o que lhe é vedado (BRASIL, 2008b). Nesse caso, verifica-se o uso de “jeitinho” uma vez que na situação descrita foi burlado os regulamentos e determinações para favorecer terceiros (DAMATTA, 1997). Como a funcionária terceirizada havia sido demitida de uma empresa ela foi recolocada em outra empresa e promovida para o cargo de secretário atendente, por meio do direcionamento do agente público. Ao realizar tal interferência e direcionar a contratação da funcionária terceirizada de maneira informal, o servidor age de maneira incompatível com a legislação.

Mello (2010) destaca que o princípio da legalidade contrapõe-se às tendências

personalistas. Dessa forma, agentes públicos não podem direcionar pessoas para trabalhar nas empresas terceirizadas, assim como as solicitações de serviços, reclamações ou cobranças relacionadas aos funcionários terceirizados devem ser direcionadas ao preposto para não caracterizar atos de ingerência (BRASIL, 2008b). Contudo, as decisões e responsabilidades que caberiam às empresas terceirizadas e executadas pelos prepostos, são, por vezes, realizadas informalmente por agentes públicos, o que leva a mascarar o vínculo de emprego e sugere que a figura dos prepostos seja necessária apenas para viabilizar a terceirização. Nesse sentido, Di Pietro (2009) relata que, em se tratando da administração pública, mascarar a relação de emprego não protege o interesse público e o benefício coletivo, pois pode permitir distorções para contemplar interesses individuais.

A vedação à criação de vínculo entre os funcionários terceirizados e a instituição pública é descrita nos editais e nos contratos, na medida em que é destacado que os empregados da empresa terceirizada “não manterão nenhum vínculo empregatício com a contratante” (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Contudo, o Quadro 5 demonstra o tempo de prestação de serviço dos entrevistados terceirizados na instituição pública, objeto do estudo, por meio da interpretação do mesmo é possível perceber o estabelecimento de vínculo entre terceirizados e instituição, na medida em que o encerramento dos contratos entre a instituição pública e as empresas terceirizadas não significa o rompimento entre a primeira e os funcionários terceirizados, mas apenas uma mudança na organização da terceira e não em quem de fato irá executar o trabalho.

Quadro 5 - Tempo de Prestação de Serviço na Instituição Pública.

Entrevistado	Tempo de serviço declarado (Empresa Terceirizada atual)	Tempo de serviço declarado (Instituição Pública)	Quantidade de Empresa que atuou a partir de 2010
ET1	2 anos	4 anos	2
ET2	3 anos	7 anos	3
ET3	3 anos	4 anos	2
ET4	2 anos	5 anos	2
ET5	2 anos e 6 meses	7 anos	4
ET6	2 anos e 8 meses	5 anos	3
ET7	3 anos e seis meses	7 anos e 8 meses	3
ET8	4 anos	7 anos	2
ET9	4 anos e 8 meses	5 anos	2
ET10	3 anos	7 anos e 6 meses	3
ET11	3 anos	14 anos	3
ET12	aprox. 4 anos	aprox. 10 anos	4
ET13	3 anos e 6 meses	4 anos e 6 meses	3
ET14	3 anos	4 anos	2

Fonte: Elaborado pela autora a partir das entrevistas e planilhas fornecidas pelo setor de contratos da instituição pública pesquisada (2017).

Nota: Não consta no quadro a quantidade de empresas que os funcionários atuaram anteriores a 2010.

Costa (1994) destaca que a terceirização é, por vezes, praticada como forma de intermediação de mão de obra. De acordo com a Súmula 331 do TST (BRASIL, 2000), a contratação de funcionários por empresa interposta é ilegal e, mesmo se reconhecido o vínculo, de fato, entre tomador de serviços e o trabalhador, por se tratar da administração pública, a formação de vínculo significaria burlar a exigência constitucional de concurso público (DI PIETRO, 2009). Para Cavalcante Filho (2015), ao violar o princípio do concurso público a terceirização torna-se ilegítima.

Freitas e Maldonado (2013) destacam que a inexistência de vínculo entre os funcionários das empresas terceirizadas e instituição contratante é apenas na teoria. Para os autores, assim como para Padilha (2014), na realidade uma empresa contrata o trabalhador e vende seus serviços a outras organizações. Nesse sentido, o Quadro 5 demonstra que entra e sai empresa e os funcionários terceirizados continuam prestando serviço para a instituição pública, o que leva a inferir que as empresas terceirizadas são utilizadas para intermediar mão de obra. Conforme pode ser verificado no Quadro 5 todos os entrevistados passaram por duas ou mais empresas num período de apenas seis anos. A Entrevistada 12 chegou a passar por quatro empresas nesse período, o que demonstra que apenas as empresas passam pela instituição pública, mas as pessoas continuam. Nas entrevistas com fiscais de contrato, também pôde ser constatado que existe funcionários que prestam serviço para a instituição pública há cerca de 25 anos.

[...] a gente tem terceirizado que tem 25 anos de casa... passa de um contrato pro outro... encerra empresa, sai empresa, encerra empresa... a pessoa vai ficando. (EF2).

Assim, a não geração de vínculo entre os funcionários terceirizados e a instituição pública, que é explícita nos editais e nos contratos, na prática se mostra uma premissa falsa, pois fica evidente que o que se terceiriza são as pessoas de fato e não os postos de serviços, os quais são objeto apenas durante o processo de licitação. Isso reflete no vínculo subjetivo existente, mas que se torna objetivo através da continuidade das mesmas pessoas a cada troca de empresa, uma vez que pode ser constatado nas entrevistas que todos os entrevistados demonstraram confiança em serem contratados pelas próximas empresas, que ganharem as licitações futuras, ao serem perguntados se os mesmos acreditavam que seriam contratados pela próxima empresa que ganhasse a licitação, conforme pode ser visto nos trechos das entrevistas:

Eu ficaria no mesmo serviço, mudando de empresa! Muda só a empresa e eu ficaria no mesmo serviço! (ET1).

[...] cada momento que muda nós ficamos e nós estamos aqui desde 2011. (ET6).

Como fez a mudança de uma firma pra outra é só dá baixa na carteira... depois contrata por outra firma. [...] Sempre assim!... se entrar outra... uma outra firma continua a mesma coisa... mesma coisa... (ET10).

[...] eu acredito que sim... que eu vou tá prestando serviço aonde eu tô, aqui... porém em outra empresa... (ET13).

Cabe ressaltar que o objetivo maior do estudo, nesta seção, é a análise da categoria legalidade, na prática da terceirização no setor público, que constitui um dos princípios da administração pública. Dessa maneira, não cabe aqui analisar os aspectos humanos<sup>2</sup> em relação à continuidade dos funcionários terceirizados no órgão público, mas trata-se de analisar fatores que em alguma medida evidenciam a existência ou não de vínculo entre funcionários terceirizados e tomador de serviço. No caso analisado, uma instituição pública federal, não apenas as entrevistas realizadas com os funcionários terceirizados demonstraram a inobservância do princípio da legalidade, como também pode ser destacado nas palavras dos próprios fiscais de contratos:

É... normalmente, agora eu não sei te falar se isso é... eu acredito que isso não é legal, mas uma... não é legal no sentido assim... não tá numa lei escrita, **mas é um acordo né que o órgão público faz de que tente manter aqueles funcionários que já estão prestando serviço, tá... na próxima empresa...** uma nova empresa ganhou a licitação... a gente já pede que ela contrate aqueles funcionários que estão saindo da empresa anterior [...] (EF1, grifo nosso).

Destaca-se que a instituição pública realiza pedidos informais às empresas que ganham as licitações para manter os mesmos funcionários, conforme aferido na entrevista da EF1 e EF2. Ao fazer isto, de certa forma, caracteriza a existência de direcionamento de pessoas para trabalharem nas empresas contratadas, o que não é permitido à Administração ou aos servidores da mesma “direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas,” conforme Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008b, p. 4) a qual os editais e contratos analisados vinculam-se.

[...] tem uma certa regularidade nisso... termina um contrato... muda todo mundo para a próxima empresa... então os funcionários acabam sendo os mesmos... acho que eu nunca vi um caso que eles substituíssem todos os funcionários... as vezes acontece... por exemplo... olha, já tem um funcionário que não está atendendo satisfatoriamente o serviço né... a intenção já era substituí-lo... vai ter uma mudança de contrato ou vai ter uma troca de empresa... aí ele já não é renovado pra próxima empresa. (EF1).

Aqui, a única vez que eu percebi isso... aliás, é duas vezes também... a primeira vez, foi quando a empresa [...] foi extinta, né... ela extinguiu o contrato... ela

<sup>2</sup> Uma análise específica sobre os aspectos humanos e precarização das relações de trabalho no processo de terceirização pode ser encontrada no estudo de Russo e Leitão (2006).

simplesmente... foi um rompimento unilateral... todos foram absorvidos pela nova que ganhou a licitação ... não houve grandes traumas... trauma nenhum [ no sentido de demissões] pra falar a verdade... manteve o mesmo quadro... foi um processo muito fácil... teve também uma outra empresa a [...] segurança... os vigilantes foram mantidos e quando ganhou a outra empresa também foram mantidos... só passou de [...] para [...] e foi feita uma transição muito tranquilamente... A própria empresa que ganhar a licitação é interesse dela que o serviço seja prestado o mais rápido possível ... então, as pessoas já estão aqui... já ... só muda um contrato... traz a carteira de trabalho... renova... faz essa alteração, mas mão de obra não especializada tem pra trocar todo mundo... se quiser. (EF2).

Não apenas a instituição pública pesquisada está violando o princípio da legalidade ao direcionar pessoas nos postos de emprego, como a empresa terceirizada está transferindo de forma voluntária ou não a responsabilidade de suas obrigações para terceiros, o que lhe é vedado por força legal e contratual (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b) sem o consentimento da contratante. No entanto, com a transferência de responsabilidade para a própria instituição pública, a autorização já está implícita, mesmo sendo ilegal.

Assim, os vínculos, entre os funcionários terceirizados e as empresas, as quais de fato pertencem, são enfraquecidos à medida que elas representam apenas um meio para estarem empregados, mas que se fortalecem com a instituição pública a cada troca de empresa, com exceção apenas quando a instituição pública opta por não mais querer um ou outro funcionário terceirizado. Conforme o ET5, “[...] isso aí vai caber ao órgão público se meu serviço vai servir pra eles ou não... só espero que não seja mais uma que a gente seja lesado, entendeu!” Nesse sentido, as entrevistas, tanto dos fiscais de contratos quanto dos funcionários terceirizados, demonstram que quando a instituição pública encerra os contratos e celebram novos, os mesmos funcionários são recontratados automaticamente pelas próximas empresas que ganham as licitações, exceto quando não há interesse da própria instituição pública.

Mesmo que as empresas que vencem as novas licitações não sejam obrigadas a absorverem os funcionários terceirizados, as mesmas o fazem em função de não terem o mínimo de trabalho possível, já que a certeza da atuação no órgão público é de no mínimo 12 e no máximo 60 meses (BRASIL, 1993) se atendidas as exigências para a repactuação do contrato ou, salvo se ganharem as licitações. Nohara (2014) ressalta que a possibilidade de prorrogação do contrato pode acontecer se houver interesse por parte da Administração Pública, o que parece não ser recorrente visto que não se comprovou, no período analisado, a repactuação de contratos pelo período máximo permitido, ou seja, a maioria das empresas que atuaram no órgão público não conseguiram prorrogar o contrato até o tempo máximo de 60 meses, o que pode ser explicado em função de inadimplência em relação ao cumprimento de obrigações trabalhistas.

O cumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas terceirizadas vem sendo um desafio para a administração pública, visto que quase a totalidade dos entrevistados terceirizados afirmaram conhecer colegas que foram prejudicados, sendo que os ET2, ET3, ET5, ET7, ET10, ET11, ET12, ET14 alegaram terem sido lesados, pois deixaram de receber salário, férias entre outros direitos. Quando perguntado aos entrevistados como eles avaliavam a atuação das empresas terceirizadas em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas.

Ah é complicado viu... empresa terceirizada é meio assustadora porque a gente já levou vários tombos... vou, vou ser sincero... tombo né [o entrevistado quis dizer prejuízo]... é porque várias empresas que passou todas elas... estamos pendentes com elas na justiça até hoje que não foi resolvido nada, entendeu?!... E agora tamo nessa mais uma terceirizada vamos ver até onde que vai. (ET5).

Uai... teve várias empresas terceirizadas que já passou por aqui... não cumpria com as obrigações [...] já deixei de receber salário, já deixei de receber férias, não recebi FGTS, Fundo de garantia... essas coisas... já teve firma que não pagou. (ET7).

No meu caso, eu fui por conta das que pediu falência... pra poder pagar... ela mandou notas todas erradas e a instituição pública podia pagar com as notas que estavam... e o restante a gente teve que brigar na justiça... como ela não tinha bens... até hoje a gente tá na justiça [...] eu acho que todo mundo ficou emocionalmente abalado porque a gente sempre pensa assim... vai quebrar... qualquer coisinha no atraso no pagamento... sei que tem um pessoal que trabalhou numa empresa antes deu entrar aqui... na época eles tiveram um prejuízo muito grande... no entanto, eles, até hoje eles não viram esse dinheiro... e na época não tinha essa conta vinculada que hoje tem... depois dessa outra que quebrou... já ajudou muito isso é... eles ficaram mesmo [prejudicados]. (ET11).

Isso é complicado... eu acho que não deveria existir firma terceirizada... porque realmente elas entram em falência e... pelo menos eu já passei por isso... e a gente leva prejuízo. (ET12).

Nos editais e contratos analisados, é explicitado que a inadimplência da contratada, não transfere a responsabilidade por seu pagamento à Administração contratante e que a contratada renuncia a qualquer vínculo de solidariedade, ativa ou passiva, com o contratante (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Esse aspecto descrito nos editais e contratos, possivelmente, visa resguardar a instituição pública em relação às possíveis inadimplências desencadeadas pela terceirização.

A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho reconhece que o descumprimento das obrigações trabalhistas pelas contratadas não transfere automaticamente a responsabilidade pelos pagamentos aos órgãos contratantes. Entretanto, a instituição pública responde subsidiariamente caso tenha sido omissa ou falhada na fiscalização dos contratos (BRASIL, 2011; FREITAS; MALDONADO, 2013; NOHARA, 2014). Embora os servidores públicos

possam estar sujeitos à responsabilização, Battaglio Júnior e Ledvinka (2009) destacam que a responsabilização pode ser enfraquecida quando se transfere a execução de uma atividade para uma empresa privada.

Dessa forma, Freitas e Maldonado (2013) destacam que, para receber seus direitos, os representantes da Administração teriam que ser responsabilizados por possíveis falhas ou omissões comprovadas na fiscalização dos contratos, visto que na maioria dos casos as empresas inadimplentes decretam falência e com isso não dispõem de recursos para realizar o pagamento dos direitos dos funcionários.

A dificuldade para que os funcionários recebam seus direitos advém, conforme relatado pela Entrevistada Fiscal 1, que em muitos casos nem notificação resolve e, assim, a notificação acaba sendo a comprovação de fiscalização, o órgão público declara que a fez tornando mais difícil o recebimento dos direitos pelos funcionários terceirizados.

Já ouve muitos casos de... que tivemos que rescindir contratos com outras empresas... coisas assim... da empresa... as vezes nem a notificação resolver, sabe?!

[...]

O órgão público ele vai sempre é... declarar que ele fez a fiscalização, que ele agiu de forma correta e que ele não pode responder subsidiariamente, né... e aí o funcionário é o mais lesado, nesse caso. (EF1).

Se por um lado, os agentes públicos, são benevolentes interferindo para que os funcionários continuem nas novas empresas terceirizadas contratadas, de outro, não tem o que fazer quando essas empresas não cumprem com as obrigações trabalhistas, caso a fiscalização tenha sido feita corretamente, a instituição pública vai alegar que a fez, o que torna mais difícil o recebimento pelos terceirizados, de seus direitos. Em outras palavras, é fato que nos contratos de serviços terceirizados a instituição pública indica a preferência pela permanência dos funcionários a cada novo contrato, mas não se responsabiliza pelo não cumprimento do contrato das empresas com os funcionários terceirizados.

Conforme Silva e Souza (2004), a idoneidade da empresa contratada é fundamental. Entretanto, Freitas e Maldonado (2013) destacam que as empresas contratadas são marcadas por problemas de inadimplência quanto às obrigações contratuais. Dessa maneira, a possibilidade de comportamentos oportunistas das empresas terceirizadas necessita de monitoramento constante do contrato. Assim, para não ser responsabilizada, a instituição pública deve exercer uma fiscalização intensa, o que leva ao aumento do custo de transação que, conforme Campos (2013) é não contábil e está atrelado às imperfeições contratuais, bem como relacionado aos aspectos comportamentais (ZYLBERSZTAJN, 1995). Diante do oportunismo, se a fiscalização não estiver sendo efetiva, a instituição pública acaba sendo responsabilizada

subsidiariamente pelo comportamento oportunista das empresas que, conforme Marcelino e Cavalcante (2012) é comum o surgimento de empresas em função de editais públicos e logo desaparecem.

Mesmo que uma fiscalização efetiva isente a instituição pública de qualquer responsabilidade subsidiária, indiretamente a mesma acaba sendo responsável pela precarização do trabalho, pois conforme Petean, Costa e Ribeiro (2014), as instituições contratantes acabam sendo responsáveis pela precarização na medida em que o funcionário terceirizado não pode contar com o apoio da empresa terceirizada, tampouco com a contratante.

Um aspecto que pode ser observado nas entrevistas é que embora tenham entrado com ações na justiça, os terceirizados não demonstram esperança em receber seus direitos, como relatado pelo Entrevistado Terceirizado 7 “Ah... não tem muita esperança não”. Em outros casos, os terceirizados acabaram não entrando com ações na justiça, principalmente por continuar trabalhando no órgão público.

[...] eu não entrei... na época tinha mais duas, por exemplo, que trabalhava junto com a gente que resolveu a não entrar... porque não ia entrar é da [Instituição Pública] ou alguma coisa contra... pra continuar respondendo assim da... sobre ela... entrar... Reclamar de uma coisa e depois continuar trabalhando pra ela não tinha como... e aí não entrei. (ET10).

Ao serem questionados qual o motivo de continuarem prestando serviço para a organização pública por meio de empresas terceirizadas, uma vez que já foram prejudicados, as respostas indicam que existe uma relativa estabilidade concedida pela proteção da instituição pública ao realizarem as solicitações de manutenção dos mesmos funcionários às empresas vencedoras do certame, assim como os funcionários demonstram esperança em não serem prejudicados novamente tendo em vista uma fiscalização mais rigorosa.

Ué... a gente acomoda né e... aqui [no órgão público] é bom de trabalhar né... não é ruim não... o pessoal é gente boa... agora essa empresa que tá atualmente tá muito boa... tá tranquila... o órgão público também tá bem rígido com o... como que fala... com o contrato, olhando... fiscalização... fiscalizando bem fiscalizado... aí a gente vai ficando até ver [...] (ET7).

É por um motivo... esperando é... primeiro é confiar em Deus e depois **quem sabe amanhã eu seja beneficiado e as vezes por incentivo de muita gente aqui dentro**, entendeu... que me incentiva... as vezes eu tô quase saindo e aí acabo não saindo... aí eu continuo na esperança que não venha acontecer o pior mais... só isto. (ET5, grifo nosso).

Mesmo que acreditem em uma fiscalização rigorosa, a mesma visa assegurar os direitos da instituição pública contratante, do que dos funcionários terceirizados. Embora na análise dos editais e contratos, as alterações/salvaguardas contratuais (WILLIAMSON, 1985) mais evidentes ao longo dos últimos anos demonstraram ser as que buscam a inclusão ou alteração

de cláusulas que visam garantir que as empresas cumpram com as obrigações contratuais, principalmente as relacionadas às questões trabalhistas e com isso resguardar as instituições públicas de ações na justiça.

A Instrução Normativa 03/2009 que altera a Instrução Normativa 02/2008 estabeleceu a possibilidade da conta vinculada (BRASIL, 2009b). Com esta medida o pagamento das férias, décimo terceiro salário e rescisão contratual dos trabalhadores da contratada são depositados em conta vinculada possibilitando, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada, a contratante realizar desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas (BRASIL, 2009b).

Embora seja uma ação positiva, que resguarda os direitos dos funcionários terceirizados e possibilita uma maior relação de confiança dos funcionários em relação à garantia do recebimento de seus direitos, ao realizarem pagamentos diretamente na conta dos mesmos, tal atitude sugere e demonstra um vínculo existente entre tomador de serviço e os terceirizados, ou seja, a utilização da terceirização como meio de conseguir mão de obra, o que é vedado pela própria Instrução Normativa 03/2009. A mesma determina que “[...] o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato, exclusivamente como prestação de serviços, sendo vedada a utilização da contratação de serviços para a contratação de mão de obra.” (BRASIL, 2009b, p. 3). Em outras palavras, pode se inferir que a terceirização tem sido utilizada como meio de conseguir mão de obra, o que é mascarado pela utilização do termo “prestação de serviços”, no objeto de contratação.

O Acórdão 1214/2013 do TCU destacou que a adoção da conta vinculada poderia contribuir para que a Justiça do Trabalho entenda a responsabilidade subsidiária da administração pública, mas propôs que nos contratos devem constar que a administração pública deve ser autorizada a realizar os pagamentos de salários diretamente aos funcionários terceirizados, bem como das contribuições previdenciárias e do FGTS, quando os mesmos não forem realizados pelas empresas contratadas (BRASIL, 2013c). Em face a controvérsias da medida, a mesma tornou-se obrigatória por meio da Instrução Normativa 06/2013 (BRASIL, 2013a).

Na análise dos editais e contratos analisados (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), constatou-se a presença da conta vinculada, bem como a vinculação dos mesmos à Instrução Normativa 03/2009 (BRASIL, 2009b). Ainda que essa medida seja ressaltada pelos entrevistados fiscais como uma ação positiva, não demonstrou ser suficiente para impedir totalmente prejuízos aos funcionários terceirizados, na medida em que pelo menos duas

empresas decretaram falência no período analisado e o que foi pago, segundo a EF1 e constatado nas palavras da ET10 foram as verbas rescisórias básicas.

[...] eu acabei sendo prejudicada... isso aí não teve jeito... a [Instituição Pública] pagou parte e deve ter ficado em média de mil e quinhentos a quase dois mil pra poder... sem receber (EF10).

[...] como aconteceu numa empresa anterior que ela... um mês inteiro tudo bem... de repente, um certo dia, colocou na porta... encerramos nossas atividades e mandou um e-mail para todos os contratos que a partir de hoje nós estamos cancelando todos os contratos... nesse caso, nós tínhamos uma ou duas notas dela que nós conseguimos pagar as verbas rescisórias básicas. (EF2).

Conforme Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), os movimentos neogerencialistas, evitam a responsabilidade legal considerando a ideia de que a ênfase da abordagem jurídica e na proteção dos direitos individuais através de normas e procedimentos administrativos dificultam as práticas de gestão eficientes. Entretanto, a terceirização, que se destaca como um instrumento atrelado as práticas promovidas pela introdução de um modelo de administração gerencial (MOTTA, 2007), vem traduzindo em dificuldades para a administração pública tendo em vista os problemas incorridos na execução dos contratos entre administração pública e empresas prestadoras de serviços terceirizados, dentre os quais, as interrupções na prestação dos serviços, falha de pagamento de salários aos funcionários e outras verbas trabalhistas que acarretam prejuízos tanto à administração pública quanto aos trabalhadores (BRASIL, 2013c).

Para Lourenço (2015), o fato das empresas terceirizadas abrirem e fecharem com muita facilidade faz com que exista uma dificuldade em garantir os direitos trabalhistas dos funcionários terceirizados, além de provocarem a interrupção do serviço, conforme alertado por Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), o que inviabiliza o alcance do interesse público (SILVA; SOUZA, 2004).

Ressalta-se que tanto o Acórdão 1214/2013 do TCU, quanto a Instrução Normativa 06/2013 demonstram medidas para sanar ou minimizar os problemas incorridos na contratação e execução de prestação de serviços entre administração pública e empresas terceirizadas (BRASIL, 2013a, 2013c). Nesse sentido, observa-se que a partir de 2013 houve maior rigidez para a contratação de prestação de serviços terceirizados que, além da obrigatoriedade da conta vinculada, a exigência de garantia contratual, maior rigor na comprovação da qualificação das empresas licitantes para a execução do objeto do contrato e demais medidas constantes na legislação (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2013c).

Ainda que seja limite deste estudo aferir a efetividade dessas medidas, principalmente no que se refere às obrigações trabalhistas, tento em vista que os editais e contratos analisados

contêm as alterações advindas do Acórdão 1214/201 que é referenciado nos ECPE 08/2013 e 13/2013 e a inclusão da Instrução Normativa 06/2013 que foi adotada nos ECPE 09/2014 e 14/2014, ainda estão vigentes. Entretanto, é possível dizer que as ações serviram para afastar as empresas oportunistas, conforme destacado pelo fiscal de contrato “[...] quando chegou a conta vinculada, que é uma forma de garantir todo o recurso trabalhista e previdenciário... as empresas aventureiras saíram... ficaram as empresas maiores... mais fortes... mais sérias.” (EF2). Além de que, das 12 empresas que celebraram contratos com a instituição pública a partir de 2010, apenas uma continua prestando serviço na instituição pública, conforme pôde ser constatado na análise dos editais e contratos.

Obter conformidade com o serviço e garantir a exequibilidade dos mesmos, conforme contratado é destacado por Costa (1994) e Fernandes e Carvalho Neto (2005), como um dos desafios advindos com o processo de terceirização. Nesse sentido, os editais e contratos analisados determinam que, caso as empresas permitam a presença de empregado não uniformizado, mal apresentado e ou sem crachá lhe será atribuída uma penalidade. Nesse caso, deve ser aplicada multa de 0,4% do valor mensal estimado do contrato por ocorrência. Dessa maneira, o fornecimento e uso do uniforme pelos funcionários terceirizados constituem obrigações legais (BRASIL, 2008b) e contratuais, conforme constatado na análise dos editais e contratos (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b).

Em relação ao fornecimento do uniforme, por parte das empresas, foi destacado pela EF1, ao ser questionada se as empresas cumprem com as obrigações contratuais conforme contratado, a primeira coisa levantada pela mesma foi referente ao fornecimento do uniforme, conforme pode ser atestado pelo trecho da entrevista:

[...] se o fiscal não ficar fiscalizando efetivamente, muita coisa deixa de ser cumprida... muita coisa tá... como exemplo, questão de uniforme... você olha chegou a metade do uniforme... chegou é ... parcial [...] (EF1).

Entretanto, aparentemente a dificuldade maior é a efetividade da utilização, uma vez que os fiscais, por força contratual, conseguem obrigar as empresas a fornecerem, mas quando a questão vai para a prática já há uma limitação por parte dos fiscais, na medida em que se deparam com as situações de consentimento, camaradagem e proteção dos funcionários terceirizados pelos servidores, conforme pode ser constatado no trecho a seguir:

É um trauma... as empresas fornecem o uniforme, por força de contrato, né... a grande maioria trabalha uniformizado... inclusive sob o risco de advertência... mas infelizmente tem pessoas que trabalham em setores administrativos que são permitidos o não uso do uniforme... na parte de secretário-atendente é um custo... são pouquíssimos casos, mas esses casos são complicados de mexer... principalmente porque há tolerância das chefias

[servidores públicos]... a convivência... a amizade fala mais alto que o profissionalismo. (EF2).

[...] eu sei que aqui as vezes acontece do funcionário vamos dizer... não é protegido, mas ele é muito querido coisa assim... nossa, mas ele vai... receber uma advertência... vai ser advertido só porque ele não usou a camiseta da empresa... e a gente tem muito isso aqui dentro [...] (EF1).

Na prática, a utilização do uniforme é destacada, pelos fiscais de contrato, como uma dificuldade tanto em relação ao fornecimento por parte das empresas quanto em relação à utilização do uniforme pelos funcionários terceirizados. Nesse aspecto, cabe destacar que as observações diretas feitas durante as entrevistas, alguns dos entrevistados terceirizados não estavam utilizando uniforme, nem mesmo crachá de identificação. Ao andar pela organização observou-se um caso em que a camiseta de uniforme estava pendurada na cadeira de trabalho, o que corrobora com as falas dos fiscais de contrato em relação à dificuldade de efetivação dessa exigência legal e contratual.

Embora a Instrução Normativa 02/2008 determine que cabe à fiscalização “[...] ordenar a imediata retirada do local, bem como a substituição de empregado da contratada que estiver sem uniforme ou crachá” (BRASIL, 2008b), os longos anos que os funcionários prestam serviço no órgão público fazem com que até a troca de camisa perca o sentido, na medida em que a relação de pertencimento ao órgão público se torna mais consolidado, no caso analisado. Além do mais, conforme pode ser inferido nas entrevistas com os fiscais, à medida que agentes públicos permitem que “alguns” dos funcionários terceirizados não façam o uso do uniforme faz com que o privilégio a esses, característica de uma administração patrimonialista (CAMPANTE, 2003), ganhe espaço em detrimento de práticas universais, além de não estarem observando o princípio da legalidade.

Dessa maneira, por pertencerem às empresas terceirizadas, constata-se que ao não utilizarem o uniforme e crachá de identificação, os quais são de uso obrigatório conforme editais e contratos analisados (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), os funcionários terceirizados estão descumprindo e fazendo com que as empresas terceirizadas descumpram o contrato; assim como ao permitir, por laços de afetividade, que funcionários terceirizados não se identifiquem, seja por meio do uniforme e uso de crachá, a própria instituição pública e os agentes públicos são coniventes com a violação contratual, abrindo brecha para outras mais e tornando o dinheiro público gasto com esse item do contrato desnecessário. Conforme elencado pela EF1, “[...] se a empresa tá fornecendo, se o órgão público está pagando... é dinheiro jogado fora se esse funcionário não usar... é dinheiro do órgão público, porque aquilo tá na previsão do valor do contrato [...]”.

Dessa forma, a legitimidade da prática de terceirização não apenas se mostra questionável, na medida em que as empresas contratadas pela instituição pública, objeto do estudo, não cumprem com as obrigações contratuais, violando os direitos dos funcionários terceirizados ao não cumprir as obrigações trabalhistas, mas também quando a instituição pública age oportunamente, realizando pedidos para as próximas empresas que ganham licitações para manterem os funcionários, conforme demonstrado nas entrevistas com os fiscais de contrato. Embora Lourenço, (2015) destaque a falta de segurança dos funcionários terceirizados que desencadeia numa falta de perspectiva funcional de estabilidade dos mesmos, o caso analisado demonstra que a instituição pública, ao interferir para mantê-los nos postos de trabalho, lhes oferecem a proteção da estabilidade mascarada como forma de minimizar os danos indiretamente causados aos funcionários terceirizados. Entretanto, ao ter essa atitude acaba evidenciado e fortalecendo o vínculo entre esta e os funcionários terceirizados. Além disso, há caracterização de subordinação, pessoalidade e ações em desacordo com leis, normas e regulamentos no processo de terceirização no caso estudado.

Assim, é possível afirmar que há inobservância do princípio da legalidade na prática da terceirização, no caso estudado, na medida em que as evidências demonstram que a inobservância do princípio da legalidade é, ora praticada pelos agentes públicos ao realizarem ações em desacordo ao que foi estabelecido em contratos e agindo de maneira pessoal e praticando ingerência; ora pelos funcionários e empresas terceirizadas ao descumprirem o que fora estabelecido em editais e contratos públicos ao deixarem de cumprir com as obrigações trabalhistas, bem como deixaram de executar o contrato conforme se comprometeram, ao se submeterem às cláusulas descritas nos editais e contratos uma vez que os interessados em contratar com a Administração Pública tomam ciência das exigências contratuais antes mesmo de decidirem se participarão ou não do procedimento licitatório (ALEXANDRINO; PAULO, 2015).

Conforme o conceito norteador do princípio da legalidade que destaca que na Administração Pública só é permitido fazer o que é autorizado pela lei (MEIRELLES, 2009). À medida que agentes públicos, que deveriam observar plenamente os princípios da administração pública, não atuam em conformidade com o estabelecido nos editais e contratos, mesmo que de maneira despretensiosa, estão desrespeitando este princípio uma vez que na administração pública as atuações devem ser exercidas em conformidade com a lei (MELLO, 2010). Como pode ser observado nos trechos das entrevistas, várias ações foram descritas de maneira a ilustrar que este princípio não vem sendo efetivamente praticado pela instituição

pública no que se refere à terceirização. Já a aplicabilidade deste conceito pelos agentes privados se dá em direção a não contrariedade, pois é permitido aos particulares fazer tudo o que a lei não proíbe (MEIRELLES, 2009). À medida que os funcionários e empresas terceirizadas violam o que está estabelecido em editais e contratos públicos ou transfere responsabilidade para a administração pública, constitui contrariedade ao princípio, considerado por Mello (2010) como basilar na administração pública.

O Quadro 6 foi desenvolvido a partir da análise dos editais, contratos, entrevistas e apresenta a síntese dos aspectos encontrados na análise da legalidade.

Quadro 6 - Princípios da Administração Pública: Legalidade.

<b>Legalidade</b>		
Conceito Norteador	Aferição (Valor declarado)	Negação (Valor praticado)
Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (MEIRELLES, 2009, p. 89).	Terceirização lícita Serviços especializados Ausência de subordinação Ausência de Pessoalidade Interesse Público Relações impessoais Idoneidade Formalismo (Burocracia) Cumprimento com obrigações trabalhistas Garantia de direitos Cumprimento do contrato Atuação conforme a lei	Terceirização ilícita Serviços diversos Subordinação Presença de pessoalidade Interesse Privado Relações paternalistas Oportunismo Poder pessoal (Patrimonialismo) Descumprimento das obrigações trabalhistas Violação de direitos Interrupção de contratos Amadorismo/jeitinho

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Os aspectos descritos “valor declarado” demonstram como a literatura e a análise dos editais e contratos, conferem legitimidade à terceirização, e os aspectos descritos como “valor praticado” demonstram que, na prática, o valor declarado se distancia do valor praticado sob a perspectiva do princípio da legalidade. Dessa forma, no Quadro 6 foi possível sintetizar de maneira ilustrativa os resultados da análise do princípio da legalidade sendo possível verificar, diante das propriedades investigativas relacionadas ao princípio, que existe a perda desse valor público.

## 8.2 Impessoalidade

Uma administração pública flexível não exclui a necessidade da seleção por mérito, ao contrário, a profissionalização é imprescindível para buscar a legitimação organizacional (PIMENTA, 1998). Nesse sentido, é analisado o princípio da impessoalidade na execução do serviço terceirizado principalmente no que se refere à seleção e formação do quadro de funcionários terceirizados que prestam serviços para a instituição pública pesquisada, verificando se a impessoalidade é um princípio presente e observado pelas contratadas e exigido pela instituição pública. Dessa forma, os principais aspectos analisados, nesta categoria, estão relacionados aos métodos e formas de seleção, profissionalismo, imparcialidade e isonomia nas ações e consideração ao interesse público.

Pode ser constatado nos editais e contratos analisados, que cabe às empresas terceirizadas a seleção de seus funcionários (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), não sendo permitido, atos de ingerência por parte da instituição pública contratante bem como de seus servidores, como o direcionamento de pessoas para trabalharem nas empresas terceirizadas, conforme Instrução Normativa 02/2008 vinculada aos editais e contratos (BRASIL, 2008b).

Para verificar como ocorre a seleção dos funcionários terceirizados que prestam serviço na instituição pública objeto da pesquisa, foi perguntado aos fiscais de contratos se os mesmos tinham conhecimento se os funcionários terceirizados são submetidos a alguma avaliação de conhecimentos ou algo semelhante. Esta pergunta foi elaborada visando identificar a existência de procedimentos isonômicos que garantissem a observância do princípio impessoalidade, tendo em vista que a impessoalidade decorre da isonomia (MELLO, 2010; PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Dessa maneira, ambos os entrevistados acreditam que, na seleção dos funcionários terceirizados, não é realizada avaliação de conhecimento, e evidenciam que a forma de seleção acontece por meio de entrevistas:

Eu acho que não. (EF1).

Não, não que eu saiba... é uma entrevista com o preposto [...] não tem uma avaliação, né... não tem uma avaliação por escrito, teste, teste vocacional ... é tudo uma entrevista bem rotineira mesmo. (EF2).

As entrevistas são qualificadas pelo EF2 como rotineiras, portanto, sem muito rigor e ao serem indagados como os mesmos avaliam a forma de seleção dos funcionários terceirizados e, quais critérios são exigidos pela instituição pública, constatou-se que a seleção é um processo delicado sendo que as especificações e exigências para o preenchimento dos postos de trabalho

são as descritas nos editais que estão vinculados aos contratos, o que pode ser confirmado na análise dos mesmos.

É uma questão delicada... por exemplo, por a empresa não estar aqui ... ela delega essa função ao preposto tá... mas a gente tenta passar pro preposto o perfil que é necessário... justamente pra não ter aquele problema de contratação, demissão, contratação, demissão... até achar o perfil correto... então você tenta, inclusive, minimizar o custo da empresa dessa forma... tentando auxiliar o preposto naquela busca de perfil para determinado setor tá [...] para auxiliar-administrativo tem que ter ensino médio ... pra vigilante tem que ter curso ou a formação de vigilante de segurança patrimonial... pra motorista tem que ter categoria D, no mínimo...[...] isso... tudo especificado no contrato. (EF1).

Olha, o critério de avaliação não passa pelo fiscal ... o que se tem é as exigências do cargo... tá definido nas atividades do cargo, o perfil do que se espera... é a empresa que contrata ... os setores têm direito de recusar o colaborador ... [quando os mesmos julgam que] ele não se enquadra no perfil [...] (EF2).

Embora não possa verificar nas falas dos fiscais entrevistados a presença de processos imparciais, constatou-se também a presença de auxílio dos mesmos aos prepostos na busca de “perfil” para preenchimento de postos de serviços. Quando perguntado aos entrevistados terceirizados se os mesmos foram submetidos a alguma avaliação de conhecimentos, provas e ou habilidades, as respostas indicam que as formas de seleção são informais e acontecem sob formas variadas, o que caracteriza formas de tratamento diferenciadas e, por vezes, contraditórias.

Enquanto ET2, ET3, ET5, ET6 e ET13 disseram ter passado por entrevista, ET1 e ET4 alegaram terem realizado uma redação, ET7 e ET9 falaram que foram submetidos à prova de habilidade, ET11 e ET12 alegaram que passaram por exame de seleção e ET8, ET10 e ET14 deixaram currículo e foram chamadas. Entretanto, as contradições aparecem quando perguntados como havia sido dada a seleção dos mesmos.

Primeiramente, apresenta-se as contradições da ET1 que alegou ter realizado uma redação. A ET1 destacou que o serviço que realiza precisa de muito português e por isso teve a redação que foi aplicada pelo preposto e pela Administração do órgão federal, mas que não se saiu bem e mesmo assim lhe deram uma oportunidade, conforme relato do trecho extraído da entrevista:

Assim, o preposto da empresa me deu uma redação pra mim fazer... junto com a administração federal e os dois entraram num acordo e me contrataram mesmo eu não tendo saído bem na redação... me deu uma oportunidade. [...] porque no dia teve um acontecido comigo e eu não saí bem na redação... aí o preposto, que me entrevistou e fez [aplicou] a redação, conversou na administração [do órgão público] e eles entraram num acordo de me chamar,

para me dar uma chance devido a esses motivos mesmo... porque eu tinha passado por um dia muito difícil... aí deram a chance e deu certo (risos). (ET1).

A forma de seleção da ET1 apresenta-se contraditória, na medida em que a candidata é submetida à uma avaliação e mesmo não tendo resultado satisfatório foi contratada, evidenciando a existência de prática de favorecimento, por meio de tratamento diferenciado, o que DaMatta (1997) caracteriza como “curvaturas especiais”, que é um traço típico de uma administração patrimonialista. Dessa forma, foi possível encontrar a justificativa para o favorecimento na seleção quando a mesma afirmou ter tido um “padrinho” como pode ser constatado em sua fala: “[...] como se diz eu tive um Qi (risos) pra mim entrar nessa empresa... aí eu não sei se foi por causa do Qi ou se gostou, eu não sei [...]” (ET1). Nesse sentido, é possível encontrar na literatura explicação para essa forma de seleção que é fruto da cultura “paternalista brasileira” ainda vigente nas organizações (BARBOSA, 2014).

Ao responder a pergunta sobre ter sido submetido à algum processo de seleção para ser contratado, ET7 relatou que: “Nessa empresa atual não, mas a primeira sim.” E alegou que passou por entrevista e prova de habilidade realizando teste de direção quando ingressou na primeira: “Ué, foi entrevista e na prática né... teve é teste de direção, né.” Mas, quando perguntado se o procedimento era igual para todos, respondeu:

Não [risos]... eu acho que não porque... acho que não tem muito assim não... prova não... de direção não. [...] Mais é o currículo né... vê o currículo da pessoa... onde a pessoa já trabalhou... essas coisas assim. (ET7).

Conforme Paulo e Alexandrino (2015), a impessoalidade deriva da igualdade no tratamento como meio de evitar discriminações ou benefícios. Entretanto, constata-se nas entrevistas, a existência de tratamento distinto na seleção das empresas terceirizadas. ET9 também alegou que passou por um teste de habilidade, mas não informou com clareza como foi dada a avaliação propriamente dita. Contudo, se contradiz a medida que alegou ter sido promovido para um cargo melhor, pois era auxiliar de serviços gerais em uma empresa e foi indicado para função de auxiliar administrativo em outra:

A minha foi... **fui promovido por merecimento mesmo...** eu trabalhava em outra empresa terceirizada, num cargo inferior... **aí eu fui indicado para um cargo melhor em outra empresa...** que é essa atual.

Entrevistadora: Qual cargo você exercia na outra empresa?

Auxiliar de serviços gerais.

Entrevistadora: E agora?

Auxiliar administrativo. (ET9, grifo nosso).

Em face às discussões já realizadas sob o aspecto da legalidade advindas do direcionamento de funcionários terceirizados pela instituição pública a cada troca de empresas,

a promoção a que o funcionário terceirizado se refere também é viabilizada pelo próprio órgão público utilizando outra empresa para promovê-lo. A medida que o entrevistado troca de empresa não caracteriza promoção na empresa, mas sim indiretamente promoção no órgão público caracterizando pessoalidade entre instituição pública e funcionário terceirizado, o que é vedado pela Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008b).

As entrevistadas, ET11 e ET12, alegaram ter passado por uma seleção mais criteriosa na primeira empresa que ingressaram:

Assim... quando eu entrei, aqui... isso há muito tempo... a gente tinha que trazer a carteira de trabalho e o currículo... a gente passava pela entrevista com a psicóloga e uma sabatina dentro de uma sala mesmo ... e fazia uma prova.. aí tinha a classificação dessa prova e conforme sua classificação você era chamado. [...]

Entrevistadora: Quem eram essas pessoas que faziam essa seleção?

Da instituição pública e com o pessoal da empresa, também... era a psicóloga da instituição pública... (ET11).

[...] foi o último processo seletivo que teve... foi feito um questionário ... assim, com várias perguntas sobre, né a primeira etapa... e a segunda foi uma demonstração do trabalho... uma prática de como abrir um processo e uma entrevista coletiva com os [...] [servidores da alta administração da instituição pública] e a psicóloga daqui. (ET12).

Ressalta-se que a ET11 e ET12 estão prestando serviço para a instituição pública há mais de dez anos e, conforme relataram, foi o último processo seletivo de mais rigor. Entretanto, observa-se que nos processos seletivos havia a interferência da instituição pública, assim como nos processos mais recentes, que foram destacados nas falas dos funcionários terceirizados ET11 e ET12, bem como inferido na fala da EF1, quando a mesma relata que, por vezes, auxilia o preposto na busca de “perfis”, porém aparentemente de maneira mais amadora. A diferença está na forma. Mesmo não sendo permitido qualquer situação que caracterize pessoalidade entre a instituição pública e funcionários terceirizados (BRASIL, 2008b), evidencia-se que a instituição pública interfere de maneira informal na seleção de funcionários das empresas terceirizadas.

Cabe destacar que as entrevistas, quando existentes para selecionar os funcionários, são realizadas apenas na primeira empresa em que ingressam como terceirizados, visto que posteriormente, são migrados para as novas empresas que ganham licitações. De acordo com EF1, quando: “[...] termina um contrato... muda todo mundo para a próxima empresa”, bem como na fala dos funcionários terceirizados, que relataram que: “A única vez que eu tive uma... uma entrevista mais séria foi quando eu entrei na primeira vez” (ET5). Embora em todos os editais e contratos analisados determinem que a contratada deva selecionar adequadamente seus

empregados (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), quando termina um contrato, os funcionários terceirizados são migrados automaticamente para novos contratos, ou seja, não existe seleção quando ocorre a troca de empresa.

Fernandes e Carvalho Neto (2005) destacam que a implementação de processos que garantam uma seleção mais adequada de funcionários terceirizados é um dos desafios relacionados à terceirização. No caso analisado, os processos mostram-se desatrelados dos critérios e escolhas baseados no mérito e na imparcialidade (BARBOSA, 2014; REIS, 2014), sendo adotados critérios diferenciados e diversificados para cada contratação, o que demonstra distanciamento de uma seleção baseada em processos isonômicos e na observância do princípio da impessoalidade.

Foi perguntado aos funcionários terceirizados se foi fácil ou difícil conseguir a vaga de emprego. Para os entrevistados ET2, ET8, ET9, ET10, ET13, ET14 foi difícil; ET1, ET3, ET6 e ET12 consideram que foi fácil, para ET4 ET5 foi médio e ET7 e ET11 consideram que foi normal. Parece contraditório pois, enquanto ET11 e ET12 alegaram ter realizado exame de seleção mais rigoroso acharam fácil e ou normal conseguir a vaga de emprego. Já ET2, ET8 e ET10 que pertencem ao grupo dos que declaram ser difícil, contatou-se, durante a entrevista, que foram indicados, conforme ilustrado na fala da Entrevistada 8 “[...] na verdade eu nem fiz entrevista... eu fui chamada... eu fui indicada... aí já me contrataram.”

A ET14 alegou que foi difícil “[...] eu fiquei bastante tempo vindo aqui... tive que vim bastante vezes pra conseguir... eu falava com o preposto e, algumas vezes, eu cheguei a falar com servidor.” A mesma afirmou que o resultado veio por ter falado com o servidor. Embora tenha sido insistente em conseguir a vaga de emprego, inclusive falando com servidor, alegou que a forma de seleção precisa ser mais profissional: “Eu acho que poderia ser melhor... porque aqui tem muita questão de parente... colocar meu parente... colocar meu conhecido... eu acho que deveria ser mais profissional.” (ET14).

Para Barbosa (2014), a expressão “Qi”, “apadrinhados” dentre outros, ilustram lógicas de acesso ao emprego, contrárias ao mérito. Costa (2007) também demonstra em seu estudo que a contratação entre os terceirizados e a empresa de terceirização se dá normalmente por indicação de algum conhecido, amigo ou parente, o que corrobora com os achados deste estudo. Nesse sentido, a atitude da ET14 pode ser compreendida uma vez que as entrevistas demonstraram que as indicações são um meio de ingresso bastante praticado pelas empresas terceirizadas, as quais prestam serviço para instituição pública pesquisada. Tal fato é confirmado quando a maioria dos entrevistados (ET1; ET2; ET3; ET4; ET5; ET7; ET8; ET10;

ET11; ET12; ET14) afirma ter conhecimento de que o funcionário é selecionado por ter quem indique:

Sim, eu sou a prova viva (risos). (ET1).

Tem... que eu mesmo indiquei várias pessoas aqui... eu fui indicada, como indiquei também pessoas, colega de trabalho aqui. (ET2).

Tenho! Isso eu tenho... muita gente que entrou aqui foi por indicação. (ET5).

Isso sempre tem... isso sempre tem e se não tiver alguém pra poder... um padrinho igual a gente fala, né... não consegue não, cê entende!?!... Alguém que fala... que indique a pessoa... que dê uma força... se não, não sai nada não. (ET10).

Ah isso tem bastante, né... é como eu falei a maioria das pessoas que trabalham aqui é porque alguém indicou ou alguém colocou aqui dentro... porque tem algum conhecido. (ET14).

Silva e Souza (2004) destacam que existem riscos de utilizar a terceirização no setor público para fins de apadrinhamento. No caso analisado, constata-se que o apadrinhamento é algo necessário para quem pleiteia uma vaga como funcionário terceirizado na instituição pública. Verifica-se que o princípio da impessoalidade não é observado pelas empresas terceirizadas, na medida em que a forma de seleção por indicação favorece apenas “quem tem acesso” ou quem teve “a sorte”. Não apenas as indicações ocorrem, mas a prática de beneficiar quem é parente pode ser constatada quando perguntado aos entrevistados se existem funcionários terceirizados com parentesco na empresa que você presta serviço, quase a totalidade (ET1; ET2; ET3; ET4; ET5; ET7; ET8; ET9; ET10; ET11; ET12; ET13; ET14) afirmou que sim, e apenas ET6 respondeu que não. Os próprios fiscais de contrato também relataram que existem indicações e relações de parentesco:

[...] é muito complicado... tipo... tem quase que a família inteira trabalhando pela terceirizada, entendeu... olha, entrou fulano que indicou o irmão, que indicou a irmã, que indicou a cunhada que indicou o marido [...] (EF1).

Entretanto, da mesma forma que existem os favorecidos, por outro lado existem aqueles que não tiveram o “acesso” e “a sorte” de colocar seu indicado. Isso demonstra que, os desfavorecimentos também acontecem, conforme pode ser constatado na entrevista, principalmente na fala da ET12 quando a mesma relata não ter conseguido colocar sua filha para prestar serviço na instituição pública pesquisada, embora este tipo de situação seja corriqueiro no órgão público:

[...] tem uma pessoa que tem um conhecido que é mais conhecido dele do que da gente ...eles preferem optar por aquela pessoa... a gente acha errado isso. (ET5).

[...] eu tentei várias vezes pedir para contratar minha filha e eu não consegui ... pejejei... daqui... dali ..não deu certo deles arrumarem um emprego pra ela.  
 [...] Não sei porque não me falam nada ... já fui... já conversei com um... já conversei com outro, mas nada feito... já fui no preposto... já deixei currículo...  
 [...] **acho que é só eu que não consegui mesmo** [...] (ET12, grifo nosso).

Não apenas os funcionários terceirizados indicam seus parentes aos prepostos que são os representantes das empresas terceirizadas e responsáveis pela seleção, como também os mesmos (prepostos) utilizam dos cargos para beneficiar sua família e amigos:

[...] principalmente da parte da responsável pela contratação [preposto] tem casos de amigos, parentes. [...] (ET3)

[...] tem bastante parente, parente ... tem irmãos que trabalham aqui... tem tio... numa época mesmo teve um **preposto aqui que a família dele inteira trabalhou aqui (risos) e ainda trabalham...** (ET11, grifo nosso).

Se eu conheço... acho que eu vi ... que era o meu preposto né ... parece que os irmãos dele trabalhava junto... algo assim.... acho que o preposto e o irmão que trabalhava, entendeu... junto assim... só isso (risos) (ET13).

Barbosa (2014) destaca que a cultura "paternalista brasileira" presente nas instituições promove o nepotismo. Para o Conselho Nacional de Justiça, o nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego (CNJ, 2016). Alexandrino e Paulo (2012) exemplificam a inobservância do princípio da impessoalidade citando a prática do nepotismo, caracterizando-o como situação em que se escolhem parentes para exercer cargos que não exigem concursos. Diante desse contexto e em face ao exposto pelas entrevistas, é possível inferir que existe uma prática de nepotismo legalizada viabilizada pela terceirização, pois todos os funcionários terceirizados exercem indiretamente função pública e seus salários são pagos com dinheiro público. As empresas terceirizadas demonstram utilidade apenas para realizar o repasse dos salários, servindo de mecanismo para fortalecer os vícios e práticas indesejáveis na administração pública que, conforme Silva e Souza (2004), não protegem o interesse público.

Conforme destacado pela a ET4, que além do cargo de Auxiliar Administrativo exerce a função de preposto sendo, portanto, responsável por recrutar funcionários terceirizados:

Tem algumas indicações sim... as vezes é até preferível... é até melhor as vezes porque as vezes a pessoa já sabe como que é o esquema da pessoa e já fica com aquele certo medo de não poder decepcionar quem tá indicando aí é até melhor por um lado. (ET4).

Das palavras da ET4 percebe-se que o critério de indicação é preferível em função de viabilizar o acesso ao emprego aos “seus” e tornar as práticas de seleção na contratação de

funcionários terceirizados incompatíveis com o princípio da impessoalidade, pois o que mais se evidência no caso analisado é a pessoalidade e favorecimentos nas contratações. A ET4 destaca possíveis benefícios provenientes de indicações. Entretanto, a EF1 destaca que “[...] às vezes as pessoas ainda acreditam muito que, se é uma pessoa que tem uma indicação é uma pessoa boa de serviço, mas não necessariamente, tá... aí ficamos amarrados numa situação difícil.” (EF1). O destaque da EF1 é validado pela afirmação da ET11 que afirmou “[...] não é porque às vezes é parente que vai ser ruim, mas a gente sabe que teve parente... que teve gente que parente não era bom assim.”

Segundo a EF1 não existe meio legal que impeça a prática de indicações, seja pelos prepostos ou de funcionários terceirizados. De acordo com a mesma, é possível apenas orientar:

[...] pode dá uma orientação... como eu falei lá... olha cuidado com esse tipo de contratação... evita que tenha parentesco tá, mas não pode falar... tá proibido porque eu não tenho uma pega legal pra fazer isso tá... e é o que eu falei... no máximo... não atendeu... infelizmente pedimos a substituição. (EF1).

Na análise dos editais e contratos (COMPRASNET, 2010-2014a, 2010-2014b), não foi constatado vedação em relação ao direcionamento de funcionários terceirizados por prepostos e por funcionários terceirizados. Porém, a Instrução Normativa 02/2008 determina que é o gestor do contrato que exerce a função de fiscalização e acompanhamento da execução dos serviços contratados e que deve informar à instituição pública de eventuais vícios na prestação dos serviços pela contratada, bem como propor solução para regularização (BRASIL, 2008b). Dessa forma, leva a inferir que os vícios decorridos das indicações, apadrinhamento e do nepotismo velado poderiam ser corrigidos se solicitados pelos fiscais de contratos, tendo em vista o interesse público envolvido, bem como defesa e proteção dos direitos republicanos (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Ainda que a literatura destaque os riscos advindos com a prática de terceirização nos serviços públicos como o apadrinhamento e a não proteção do interesse público, por exemplo (SILVA; SOUZA, 2004), não foi verificado na análise dos editais e contratos a exigência que garanta o princípio da impessoalidade. Mesmo assim, foi perguntado aos entrevistados funcionários terceirizados se as empresas colocam como impedimento a contratação de pessoas da mesma família para compor seu quadro de funcionários. A maioria dos entrevistados (ET1; ET2; ET3; ET6; ET7; ET8; ET9; ET10; ET12; ET13; ET14) disse que não ou não sabem dizer ou não tem certeza. Apenas ET4 e ET5 disseram que há impedimento. Dentre todos os entrevistados terceirizados, ET3 e ET11 disseram/lembraram que assinaram um termo atestando não ter parentesco, mas que isso não modificou nada:

Não. Tem um termo que a gente assina de não ter parentesco, mas tem parentesco. (ET3).

[...] a gente teve que preencher um formulário e tudo mais e eu não sei se contrata parentesco dependendo do grau... eu sei que não trabalham juntos... não pode no mesmo setor, mas assim eu sei que tem muitas pessoas que são parentes uma da outra. (ET11).

Se tem impedimento... não... acho que não... porque tá [fez um gesto de cheio], né... (ET12).

Conforme pode ser verificado nas falas dos entrevistados, o fato dos funcionários assinarem um termo assegurando que não possuem parentesco não garante que na prática isso seja verídico. O Entrevistado Fiscal 2 também destacou a existência de um formulário que é assinado pelos funcionários terceirizados, conforme afirma o EF2: “[...] existe um formulário que a pessoa preenche junto com o contrato de trabalho... ela assegura que não tem grau de parentesco com ninguém... ela assegura, tá... se ela tá mentindo... depois ela vai responder por isso.” (EF2). Assim, o fato de alegar no papel que não possuem parentesco não assegura, na prática, que tenham; assim como o fato de não existir vedação nos editais e contratos analisados não impede que se afirme que o princípio da impessoalidade é inobservado pela prática da terceirização na instituição pública pesquisada.

Para verificar a existência ou não de parentesco com agente público, foi perguntado aos funcionários terceirizados se os mesmos tinham conhecimento de contratação de funcionários terceirizados que possuem parentesco com agente público do órgão que os mesmos prestam serviço ou de outros órgãos públicos. ET1, ET2, ET5, ET6, ET7, ET8, ET9, ET12 e ET13 disseram que desconhecem e ET3, ET4, ET10, ET11, ET14 disseram que existe. Constatou-se que ET10 e ET14 possuem parentesco com servidor público da instituição pública pesquisada como pode ser verificado nos trechos das entrevistas:

[...] Eu tenho! Tenho, eu tenho irmão... eu tenho irmã que trabalha [...] É concursado... concursado... já tem mais de... acho que já tem uns 25 anos que ela trabalha aqui, cê entende [...] (ET10).

Sim! Eu mesma sou parente de servidor... mas não foi por isso que... porque até então... eu sempre tentei trabalhar aqui... ele, na época, era diretor da [instituição pública] [...] só que ele nunca aceitou que tivesse parente aqui, entendeu... então ele nunca deixou entrar... no entanto, quando eu entrei pela seleção... por tudo... ele ainda pediu mesmo pra me tirar porque se não o povo ficava falando que ele que tinha me posto aqui dentro.

Entrevistadora: Qual é o parentesco?

Ele é meu sogro... [...] aí hoje tem o filho dele e a nora dele que trabalham aqui [...]

Entrevistadora: Como servidores ou como terceirizados?

Como servidores também, mas assim... o servidor [...] é primo de meu marido... sabe... mas assim... mas nenhum deles tem função, nenhum deles me

indicou... eu vim por mim mesma. (ET11).

Embora a ET11 tenha destacado que não houve indicação de nenhuma das pessoas com as quais possui relação de parentesco e que foi submetida a uma seleção criteriosa na primeira empresa que ingressou, a mesma está prestando serviço na instituição pública há 14 anos, conforme pode ser constatado no Quadro 5. Pode ser que a mesma venha realizando um bom trabalho, mas o fato de possuir parentesco com servidores pode contribuir para sua relativa estabilidade na instituição pública.

Assim como a ET11, a ET10 também possui parentesco e não constatou claramente a interferência dos servidores com os quais a mesma possui parentesco. Mas, no caso da ET10, constatou que a mesma foi indicada por uma servidora da instituição pública que exerce um cargo na alta administração do órgão.

Quando me chamaram pra trabalhar aqui... quem me indicou foi a servidora [...] [servidora responsável por uma das áreas da alta administração do órgão]... entrei com o currículo... ela sabia que eu estava procurando emprego aqui... e como ela me conhecia há muitos anos... e gostava do meu jeito de lidar com o pessoal... com o público... aí ela pegou e me falou que ia abrir... que queria que eu viesse pra cá... porque ela estava precisando de gente pra poder trabalhar no [atendimento]... pessoas que atendesse de acordo... porque tinha... o pessoal estava muito ruim... e aonde eu fiquei... tem mais de sete anos. (ET10).

Na medida em que agentes públicos, valendo-se de seus cargos, favorecem parentes, amigos ou correligionários é caracterizado como prática de nepotismo, conforme destacado por Pazzaglini Filho (2008). Dessa forma, as indicações por parte de servidores públicos acontecem mesmo sendo vedado pela Instrução Normativa 02/2008 que vincula-se aos editais e contratos analisados (BRASIL, 2008b). Dessa maneira, os vários “aquários” vão sendo construídos, conforme denominado pelo EF2. Ora constituídos pelos prepostos e funcionários terceirizados; ora por agentes públicos.

Quando indagado aos fiscais de contratos se diante da experiência e vivência na fiscalização de contratos públicos os mesmos tiveram conhecimento da seleção de funcionário por indicação, a resposta de ambos foi afirmativa e ao serem indagados como avaliavam esse tipo de situação, constatou-se certa impotência perante essa prática.

[...] as vezes o que acontece... o preposto que é daqui tá... que trabalha aqui ... ele as vezes indica alguém tá... ou as vezes acontece dos funcionários da empresa indicarem alguém tá... as vezes entra pessoas que são indicadas pelos próprios outros funcionários [...] **é muito complicado isso** [...] (EF1, grifo nosso).

Eu não avalio [falou com certa indignação]... infelizmente tem interferência, tem ingerência, tem relações de amizade... tem... tem muitas formas de

proteção... eu falei do tal do aquário... **existe o aquário... cada um vai escolher seu peixe, né...** causa muito transtorno, é muito complicado... a gente se resguarda... a gente faz as nossas anotações, os nossos apontamentos e... tem coisa que a gente nem... não quer nem mexer... faz de conta que é cego... a gente acaba fazendo mal pra gente... a gente tem que fechar os olhos, sabe... não adianta... é lutar contra moinhos de ventos... **tem sim, tem sim, tem muita gente que, né... o currículo é entregue ao preposto, né...** as pessoas interessadas nos cargos disponíveis, entregam o currículo pro preposto, **outros não... os currículos já vem na mesa [...]** (EF2, grifo nosso).

Essa prática no processo de terceirização passou a ser culturalmente aceita na instituição pública. A constituição dos “aquários” coloca os fiscais em situações que os mesmos preferem não mexer. Determinados “peixes”, vulgo funcionários terceirizados, são tão protegidos que passam a ter mais poder do que muitos servidores, conforme relatado pelo Fiscal de Contrato 2: “[...] eu vou falar o termo né, a gíria, peixinho... existe peixinho... tem muitos aquários aqui... têm pessoas que são terceirizados que tem é... vamos colocar entre aspas, também... mais poder do que o próprio servidor [...]” (EF2). A dificuldade descrita pode ser explicada tendo em vista a dificuldade de colocar fim à manifestação do poder privado na esfera pública (NOHARA, 2014).

A proteção, o fato de ter um parente, de ter o “acesso” ou a “sorte” gera o “empoderamento” do funcionário terceirizado que se mantém nos postos por longos anos. Assim, mesmo quando não são tão produtivos é difícil realizar o desligamento. Segundo a EF1,

[...] teve uma época que foi contratado um filho de um servidor tá... e pra demitir depois essa pessoa entendeu... é uma situação muito delicada... não sei se ele achava que por ser filho do servidor... ele saía mais cedo e ele trabalhava tarde e noite... não tinha uma pessoa responsável aqui... então... dele sair sempre mais cedo é... faltar... não avisar coisa assim né... nesse caso a gente tentou [encerrar o contrato] da forma mais neutra possível como se não fosse parente de ninguém... então quando chegou o momento... oh não dá mais pra continuar porque realmente já conversamos e a pessoa não mudou o comportamento. (EF1).

Assim, verifica-se que o “empoderamento”, não apenas nas palavras do EF1, mas também quando os apadrinhados possuem relações de parentesco, faz com que se sintam com relativa estabilidade e tornem-se confiantes em manifestar suas opiniões, conforme pode ser verificado a seguir.

[...] se tiver que chegar alguma coisa assim... de chegar na servidora x [chefe do setor] e tiver que dá umas peitadas e enfrentada com ela... eu não deixo pra depois não, cê entende... mas eu me dou muito bem com ela... se for pra falar assim pra ela... é... se não tiver de acordo ou alguma coisa assim eu encaro ela de boa... eu sou diferente das meninas... porque as meninas já são mais caladas... já são mais tranquilas, mas além de conhecer a servidora [...] [chefe do setor] há muitos anos... tipo há 30 anos atrás assim... eu ainda tô aqui a mais de sete anos... já não sou menina mais, então eu não sou daquelas de

levar desaforo pra casa também não.[...] Elas são mais novas... têm dois anos de firma só, sabe... já é mais uma questão de idade e tempo de serviço, sabe... agora eu... igual eu te falo... eu com ela combinados muito bem, mas se precisar também de uns bate boca eu sou ótima. (ET10).

As relações entre servidores públicos e funcionários terceirizados devem ser permeadas pelo respeito mútuo e, independente do vínculo, deve haver o respeito recíproco. Ainda que haja efetividade na execução das atividades, é possível destacar que a ET10 ingressou por indicação de servidor e, além disso, possui relação de parentesco, o que lhe confere uma maior confiança em relação aos demais. Nesse sentido, é possível inferir que as relações pessoais constituem base para o exercício do poder que, conforme Weber (1999) é um tipo de dominação tradicional que se refere ao modelo de administração patrimonial.

O exercício do poder de acordo com os princípios da administração pública demonstra ser substituído pelo costume, é realizado em favor daqueles que reverenciam, mas é também limitado pelos que “tem acesso”. Dessa maneira, há uma valorização do costume da indicação em detrimento da observância da impessoalidade, o que é característica e fruto dos resquícios do patrimonialismo (WEBER, 1999).

O Decreto 7.203/2010 dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal e veda ao familiar de agente público que presta serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança, sendo que:

**Os editais de licitação para a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado**, assim como os convênios e instrumentos equivalentes para contratação de entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança. (BRASIL, 2010a, grifo nosso).

Mesmo sendo uma medida de combate ao nepotismo nos processos de terceirização no setor público, o decreto contém limitações na medida em que caracteriza o nepotismo apenas caso o funcionário terceirizado seja familiar de agente público que exerça cargo em comissão ou função de confiança. Embora a caracterização de nepotismo seja mais abrangente tendo em vista que, Pazzaglini Filho (2008) o entende como a concessão por agentes públicos de favores, ajudas e privilégios de cunho público a seus parentes, amigos e correligionários. Dessa maneira, esta prática viola o princípio constitucional da impessoalidade visto que estabelece privilégios em virtude das relações de parentesco (CNJ, 2016).

Ao analisar a impessoalidade na formação do quadro e contratação de funcionários terceirizados para a instituição pública pesquisada, constata-se que este princípio é inobservado,

tanto pelas empresas terceirizadas como por agentes públicos, que oportunamente a utilizam como mecanismo para o alcance de interesses privados, visto que não se observa, no processo de terceirização na instituição pública pesquisada, situações que visam oportunidades iguais e processos isonômicos.

Os editais de licitações e contratos analisados determinam que as empresas licitantes deverão cumprir inúmeras obrigações constantes em Instruções Normativas e legislações. Desde 2010, os editais e contratos são vinculados às várias instruções normativas, dentre as quais a Instrução Normativa 02/2008 que proíbe a Administração, bem como seus agentes públicos a direcionar pessoas para trabalhar em empresas contratadas (BRASIL, 2008b). Apenas em 2014 houve a inclusão de cláusula, por meio de um aditivo nos contratos, que determinava explicitamente a vedação da contratação de familiar, de agente público prestar serviços no órgão em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança, ou seja, a empresa terceirizada deve cumprir tal determinação (BRASIL, 2010a). Entretanto, a instituição pública alega, no próprio aditivo, que a inclusão da cláusula é em razão do cumprimento ao ofício-circular da Procuradoria Geral da República e ao art. 7 do Decreto nº 7.203/2010, quando na verdade já deveria estar incluído, nos processos licitatórios, vedações, inclusive, de direcionamento de funcionários terceirizados por servidores públicos, uma vez que os editais e contratos estão vinculados às inúmeras instruções normativas e legislação afins que fazem vedações desta natureza, o que respaldaria tal exigência antes mesmo da aprovação do decreto.

Dessa forma, as empresas terceirizadas quando celebraram os contratos, se submeteram às Instruções Normativas e legislações correlatas que estão vinculadas ao processo licitatório e descritas nos editais e contratos a que se propuseram pactuar. Da mesma forma, a instituição pública deve agir conforme a lei (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Assim, ao realizar o aditivo no contrato, parece que vinha desconsiderando a necessidade de proibir qualquer tipo de indicação e direcionamento de pessoas para trabalhar em empresas terceirizadas, conforme já é determinado pela Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008b), além de estar inserindo explicitamente nas licitações. Contudo, tais ações não foram constatadas na análise dos editais e contratos (COMPRASNET/ECPE 2010-2014a, 2010-2014b).

Cabe destacar que o aditivo contratual realizado pela instituição fez referência ao art. 7º do Decreto 7.203/2010 que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal e que veda o familiar de agente público prestar serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança. Mesmo o decreto colocando como vedação apenas se o servidor tiver exercendo cargo comissionado, a Instrução Normativa

02/2008 veda aos agentes públicos o direcionamento de pessoas, parentes ou não, para trabalharem em empresas terceirizadas (BRASIL, 2008b).

A ET11 ressaltou que nenhuma das pessoas com as quais possui parentesco não exercem função, ou seja, cargo de direção chefia ou assessoramento. Infere-se que ao realizar tal consideração, a ET11 alega não estar em situação de nepotismo. Entretanto, o nepotismo pode ser indireto e cruzado (NOHARA, 2014), ou seja, as situações evidenciadas não caracterizam prática de nepotismo direto já que os servidores que possuem parentesco com os entrevistados terceirizados não possuem cargos comissionados. Contudo, é possível dizer que causa estranheza agentes públicos indicarem/direcionarem pessoas para trabalharem nas empresas terceirizadas, o que é vedado, conforme Brasil (2008b); assim como funcionários terceirizados possuem parentesco com servidores onde atuam, principalmente quando constatado que a forma dominante de ingresso nas empresas terceirizadas ocorrem por meio de indicações, bem como tendo em vista a inexistência de processos isonômicos de seleção, o que acarreta a valorização das relações pessoais em detrimento do mérito. Assim, desprovidos de processos isonômicos (MELLO, 2010; PAULO; ALEXANDRINO, 2015), é possível afirmar que as situações evidenciam o desrespeito ao princípio da impessoalidade.

A presença da pessoalidade entre funcionários terceirizados e instituição pública acontece de maneira objetiva, na medida em que entra empresa sai empresa e o funcionário terceirizado continua, conforme pode ser observado no Quadro 5, ou subjetivamente, pois a maioria dos entrevistados terceirizados (ET1; ET2; ET3; ET5; ET6; ET7; ET8; ET9; ET11; ET12) consideram mais parte do órgão público do que da empresa terceirizada.

Eu, eu considero mais do órgão público... porque os outros eu não tenho nem contato eu não sei nem quem é (risos). (ET1).

Acho que do órgão público porque com a empresa a gente não tem contato nenhum. (ET7).

Do órgão público (risos)... por eu tenho assim... eu me dou bem com os servidores... então eu procuro me dá bem... com o passar do tempo, eu fui me apegando muito ao órgão público... já ouvi muito isso... você não é terceirizada, você é servidora... mas eu trabalho para a terceirizada, mas eu gosto do órgão público. (ET8).

[...] eu tenho mais tempo com a [instituição pública] do que com a empresa mesmo... porque a empresa a cada cinco anos é uma [...] (ET11).

Apenas ET4 e ET10 disseram que sentem mais parte da empresa terceirizada e ET13 e ET14 responderam que sentem parte dos dois. Mas, na maioria dos casos, declaram que trabalham no órgão público, pois “[...] a firma terceirizada no caso é da capital, né... então se

eu falar que é... ninguém vai saber... aí eu falo que eu trabalho na [instituição pública].” (ET14). De acordo com Costa (2007), existe um afastamento e uma indiferença entre os funcionários terceirizados com a empresa terceirizada, na medida em que consideram a instituição pública como o ambiente de acolhimento. Dessa forma, a pouca identificação com as empresas é ressaltada pela EF1, a seguir:

[...] o fato dela [a empresa] estar longe, que é o que eu te falei... ela tá na capital... então quem que eles veem?... eles veem aqui onde eles estão prestando serviço... eles se enxergam aqui... se você perguntar na rua... olha, onde você trabalha?... eles vão dizer que trabalha no órgão público. Pra quem que você trabalha? Trabalho para o órgão público!... ele não vai falar... eu trabalho para a empresa x que presta serviço no órgão público... não... ele vai dizer... eu trabalho para o órgão público [...] (EF1).

Na pesquisa de Costa (2007), é destacado que os vínculos existentes entre as empresas de terceirização e os terceirizados são fracos. No caso analisado, também se constata que existe pouca identificação dos funcionários terceirizados com as empresas as quais possuem vínculos de fato. Além disso, pode ser constatado um desconhecimento, de alguns entrevistados, em relação ao seu contrato com a empresa terceira, quando indagado aos funcionários terceirizados como funciona a vigência de seus contratos.

É, porque assim é licitação né tem de dois em dois anos, não é!?... aí podendo prorrogar por mais tempo aí se a empresa não ganhar muda... por isso que eu saí da outra... não na verdade a outra faliu. (ET1).

O contrato do pessoal todo é cinco anos... dessa empresa terceirizada... aí quando chegar ao final do contrato... aí entra em licitação, né se ela ganhar, ela continua ou se outra empresa der um oferta melhor a outra empresa entra... aí encerra com o pessoal todo terceirizado pra outra entrar... passam para outra automaticamente. (ET4).

[...] tem que renovar ... parece que a cada cinco anos... a instituição com empresa... por aí elas têm que renovar por eles tem que fazer licitação a cada cinco anos... pra ver qual empresa que ganha [...] se a empresa achar que eu não sirvo mais ou a [instituição pública] aí eu sou dispensada. (ET12).

Eu não sei como... eu não sei como que funciona [a vigência dos contratos]. (ET13).

Mesmo que os funcionários terceirizados devessem ser acolhidos pelas empresas de terceirização a qual, efetivamente estão vinculados (COSTA, 2007), as respostas demonstram que não conhecem direito sua própria relação com as empresas terceirizadas e, por vezes, relacionam a vigência do contrato com a empresa terceirizada e a instituição pública. Entretanto, demonstram pouco conhecimento da vigência dos contratos entre instituição pública e empresas terceirizadas.

Embora seja vedado à instituição pública considerar os funcionários terceirizados como

seus eventuais colaboradores (BRASIL, 2008b), constata-se que a cada troca de empresa o vínculo entre funcionários terceirizados e a instituição pública é reforçado. Ainda que a cada mudança de empresa, os potenciais desligamentos podem acontecer, caso as empresas que ganham as licitações futuras não queiram continuar com os funcionários, conforme ressaltado pela EF1 “[...] acho que eu nunca vi um caso que eles substituíssem todos os funcionários [...]”. O fato é que como a terceirização vem sendo praticada, pouco importa a vigência do contrato, uma vez que, o que vai conferir o emprego será a instituição pública, o que reforça sempre a presença da pessoalidade entre instituição pública e funcionários terceirizados a cada troca de empresa.

Ao contrário do destaque realizado por Costa (2007), que atenta para o fato de que o processo de terceirização pode levar à falta de estabelecimento de relacionamentos de longo prazo fazendo com que se inviabilize a criação de laços de lealdade. O caso analisado sugere que a lealdade entre funcionário terceirizado e instituição pública é reforçada quando há o direcionamento dos mesmos a cada troca de empresa, embora vulneráveis à substituição (SILVA; SOUZA, 2004) quando não estiverem atendendo mais “ao perfil”.

Costa (2007) também ressalta a inviabilidade da construção da ideia de carreira. Embora os funcionários terceirizados sejam desprovidos de plano de carreira, os mesmos têm a possibilidade de almejar funções melhores. Nesse sentido, foi perguntado aos terceirizados se houvesse a possibilidade dos mesmos atuarem em um cargo melhor, se a oportunidade seria igual ou poderia haver vantagem de um em relação ao outro, uma vez que a impessoalidade decorre da igualdade no tratamento e de processos isonômicos (MELLO, 2010; PAULO; ALEXANDRINO, 2015). As respostas de ET1, ET3, ET4, ET5, ET6, ET7, ET11 e ET14 demonstraram que não seria igual, visto que o critério é a convivência. Conforme aconteceu com a ET2, que apesar de ter alegado que a oportunidade é igual, foi escolhida para exercer o cargo de copeira pelo critério da convivência.

[...] Eu considero igual. Todos têm a possibilidade né de exercer só que eles escolhem assim por tempo e convivência... eles olham isso que na realidade é o certo né, a convivência, tudo certinho assim eles olham essa fase do funcionário né. [...] Eu era servente de limpeza... aí com o tempo que eu passei a ser copeira. [...] Eu fui escolhida porque assim... as pessoas que escolheram. (ET2).

[...] É talvez... depende do cargo mas talvez poderia ter vantagem sim... tipo alguma pessoa específica... pelo fato do histórico de contratação ... talvez... como já teve outras seleções sempre preferência pra amigos e parentes acredito que da mesma forma pra subir de cargo teria essa vantagem. (ET3).

Eu acho que não é a mesma coisa não... acho que todo mundo não teria o

mesmo... a mesma... como se diz ... a sorte não. (ET5).

Acho que poderia ter vantagem... não de mim, mas de outros... por Qi ... quem indica! (ET7).

[...] a gente sabe que tem promoções de pessoas que elas trabalhavam como auxiliar e viraram Secretário-atendente... [...] então aí tem que encaixar nesse perfil... não é... (ET11).

Eu acho que eu teria vantagem (risos)... se eu precisasse de alguma indicação pra melhoria eu acho que eu teria indicação. (ET14).

Os relatos demonstram que, assim como a seleção, a ascensão dentro da instituição pública, via empresas terceirizadas, depende do critério da indicação, favorecimento e apadrinhamento. A cultura institucionalizada do “Qi”, faz com que o princípio da impessoalidade não se mostre presente, tendo em vista a inexistência de igualdade de oportunidades (MELLO, 2010; PAULO; ALEXANDRINO, 2015).

Outro aspecto que cabe ser destacado em relação à prática de favorecimentos pode ser verificado, quando perguntado aos funcionários terceirizados se a empresa trata todos os funcionários de forma igual ou existem privilégios, ET1, ET2, ET4, ET5, ET6, ET7, ET9, ET10, ET11, ET13 disseram que trata de maneira igual, mas ET3, ET12 e ET14 percebem privilégios que se dão no dia a dia, como relatado pelos entrevistados. Embora ET5 tenha afirmado que não existem privilégios, em outro ponto da entrevista relatou situação que caracteriza prática de benefício de uns funcionários em relação a outros, conforme pode ser verificado a seguir:

Dentro da minha área de Secretário-atendente eu acredito que não, mas dentro da limpeza eu acredito que tenha uns que tenha privilégios mais do que os outros. [...] É... tudo ... assim... deixam uns mais folgados e aperta pros outros, entendeu... é que eu vejo algumas reclamando por aqui.. aí por exemplo, tô lembrando de uma caso... as vezes uma quer o laboratório aí a que a outra passa a mão na cabeça vai e a que quer não vai ... e agora eu lembrei disso daí... tem... mas isso é tudo dentro dos próprios funcionários terceirizados. (ET12).

[...] tem uns certos tipo de serviço aí que tinha que ser repartido igual... principalmente de salário essas coisas... tem umas que saem mais beneficiadas do que as outras, entendeu... a gente vê isso... a gente não tem nada como se diz... nada com o peixe, mas a gente acha errado... da minha parte eu acho errado. [...] na minha opinião... acho que cada mês... seria repartido pra ninguém tomar prejuízo né... por exemplo, tem três menina da limpeza que faz o serviço mais diferente das outras e que ganha um pouco a mais... já reclamaram, entendeu... eu falei pra elas isso... vocês tem que reclamar para a pessoa que possa tomar atitude... nós funcionários falando um com o outro não vai resolver. (ET5).

Mais ou menos... eu acho que em todos os lugares sempre tem os mais queridinhos, né... sempre acaba tendo um privilégio pra um ou pra outro [...] (ET14).

Assim, nas relações diárias é possível constatar que a falta de imparcialidade gera privilégios ou benefícios em função de afinidade, conforme respostas dos entrevistados terceirizados e quando indagado aos fiscais de contrato se os mesmos consideram que as empresas tratam os funcionários de maneira igual ou se existem privilégios, assim como as respostas dos entrevistados terceirizados, as dos fiscais de contratos também indicam a existência de tratamentos diferenciados.

[...] o preposto ele não é uma pessoa que foi treinada exatamente para aquilo ... ela é funcionária e ela exerce a função de preposto para empresa tá... você vê as vezes tem mais afinidade com certas pessoas, tem é... mais amizades, tem um jeito de falar diferente [...] (EF1).

[...] quem tá representando a empresa é o [...] [preposto] ... não vejo ele puxando braço, sardinha pra nenhum... a encarregada de limpeza... como todos nós... cê vai lidando com muita gente... cê tem mais simpatia por um... simpatia por outro... a empresa como um todo... ela tá distante... ela vê... as pessoas são números, são contracheques, são folha de ponto... então, não há como a empresa... agora, no serviço público... os setores sim, tratam sim... existem formas diferente de tratar, aliás. (EF2).

De acordo com Mello (2010) e Paulo e Alexandrino (2015), as simpatias ou animosidade pessoais não podem interferir na atuação administrativa, não sendo permitidos discriminações ou benefícios, assim como favoritismo ou perseguições. Ainda que o EF2 tenha destacado que um dos prepostos vem agindo com imparcialidade no que se refere ao trato com os funcionários terceirizados que estão sob a chefia do mesmo, também foi possível constatar que as relações pessoais acarretam as concessões de privilégios para as pessoas que “têm acesso” seja entre os próprios terceirizados na distribuição de tarefas diárias ou pela própria instituição pública.

Todos são iguais diante da lei, assim como perante a Administração Pública (BRASIL, 1988; MELLO, 2010), foi o conceito norteador para analisar o princípio da impessoalidade. Entretanto, diante da prática de terceirização, na instituição pública pesquisada infere-se que o conceito praticado pela instituição é que todos são iguais perante a Administração quando convém, visto que a prática de favorecimentos e tratamentos desiguais são bastante evidentes na execução dos serviços terceirizados. Os aspectos apresentados como “valor declarado”, descritos no Quadro 7, externalizam o que pôde ser aferido na literatura e na análise dos editais e contratos, destacados como possibilidades da observância da impessoalidade na execução de serviços públicos por empresa terceirizada. Entretanto, os aspectos descritos no quadro como “valor praticado” demonstram que o princípio da impessoalidade se perde na prática do processo de terceirização.

Quadro 7 - Princípios da Administração Pública: Impessoalidade.

<b>Impessoalidade</b>		
Conceito Norteador	Aferição (Valor declarado)	Negação (Valor praticado)
Todos são iguais diante da lei, assim como perante a Administração Pública. (CF/88; MELLO, 2010)	Isonomia	Favorecimentos
	Igualdade de oportunidade	Benéficas
	Profissionalismo	“Qi” Amadorismo
	Meritocracia	Apadrinhamento
	Vedação ao Nepotismo	Caracterização de Nepotismo
	<i>res publica</i>	<i>res principis</i>
	Interesse Público	Interesse Privado
	Ausência de pessoalidade	Presença de Pessoalidade
Relações impessoais	Relações paternalistas	

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

A impessoalidade expressa uma conduta imparcial nas ações, tendo como propósito o atendimento do interesse público. A atuação administrativa deve impedir a prática de atos que visem atender interesses do agente público ou de terceiros. A observância da impessoalidade nas ações do setor público inibe perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados (MELLO, 2010; PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Entretanto, no caso analisado, este princípio não vem sendo observado uma vez que é vedada a utilização da máquina administrativa para o alcance de interesses privados ou de terceiros (NOHARA, 2014). O que se verifica é que a terceirização, na forma como constatou, se torna um elemento que viabiliza a consecução de interesses privados ao invés de satisfazer aos interesses públicos.

Conforme Nohara (2014) destaca, os princípios têm caráter vinculante, imperativo ou obrigatório visto que representam a mais elevada expressão do consenso social sobre os valores básicos que devem ser assegurados no Estado Democrático de Direito. Entretanto, na análise do princípio da impessoalidade no processo de terceirização, constata-se que este princípio não é observado pelas empresas terceirizadas assim como é esquecido pela instituição pública, ao contrário, é renegado aos vícios de um modelo de administração pública patrimonialista, na medida em que as práticas de favorecimento, concessão de privilégios, apadrinhamento entre outros demonstraram estar fortemente estabelecidas.

### 8.3 Moralidade

Nesta categoria é analisado o princípio da moralidade. Este princípio está relacionado à ética da conduta administrativa que deve ser pautada na ideia de honestidade, boa conduta, bons costumes, equidade e justiça visando sempre o alcance do interesse coletivo (PAZZAGLINI FILHO, 2008; DI PIETRO, 2010a). Dessa forma, os principais aspectos analisados nesta categoria estão relacionados ao respeito e ao cumprimento de obrigações contratuais e legais, à idoneidade moral, à conduta atrelada às regras da boa administração, à boa conduta, ética, equidade, justiça, honestidade e ao respeito ao interesse coletivo.

Na análise dos editais e contratos constata-se que o mesmo está presente, na medida em que é exigência da instituição pública às empresas terceirizadas, selecionar e treinar adequadamente os empregados alocados à prestação dos serviços, além de observar a comprovação dos atestados de boa conduta e de idoneidade moral (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b).

De modo geral, os aspectos encontrados, na análise dos editais e contratos correspondem à exigência de boa conduta, idoneidade moral, pontualidade, assiduidade e respeitar e cumprir normas, como uso do uniforme (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Nas entrevistas, tanto com os fiscais de contrato quanto com os funcionários terceirizados, não foi constatado nenhum aspecto formal de como a instituição pública certifica-se de que as empresas terceirizadas verificam/atestam a boa conduta ou a idoneidade moral na seleção de seus funcionários.

Dessa maneira, foi indagado aos fiscais de contrato, quais aspectos relacionados aos valores éticos e de conduta a instituição pública exige, para a execução do serviço, das empresas prestadoras de serviços terceirizadas e, por conseguinte, dos funcionários terceirizados. As respostas demonstraram que não existe um código de conduta formal, mas as principais exigências estão relacionadas à conduta respeitosa, bem como à pontualidade e à utilização de uniforme, conforme pode ser observado a seguir:

Eu não sei se isso tem no contrato ou se tem em algum contrato da empresa... mas o ético... básico... vestimenta, ser cordial tá... essas coisas ... vamos dizer... é quase uma exigência natural do relacionamento né... então a questão de vestimenta por esse motivo tem a questão do uniforme... pra não correr o risco da pessoa vir vestida inadequadamente é... mas... além disso ... ética ... eu não sei te falar se tem alguma coisa... exatamente sobre isso no contrato... preciso até dá uma olhada e te falo... se tem alguma coisa ou perfil específico. (EF1).

Toda orientação no contrato é muito técnica... não fala nada... não fala muito questão de ética, de moral de conduta... o que se espera de qualquer profissional [...] só se exige que preste o serviço, que se cumpre o horário,

que se use o uniforme, que seja respeitoso... é o dia a dia... acho que não tem grandes... grandes regulamentos... os dez mandamentos, não. (EF2).

Ressalta-se que as exigências realizadas pelas empresas relacionadas à conduta, quando transmitidas, se dão através de reuniões, principalmente, pela atual empresa que presta serviço na instituição pública, conforme lembrado pelos entrevistados ET2, ET5, ET11, ET12 e ET13. De acordo com a ET12, “a gente fica distante da empresa, né... eu participei de uma reunião dessa empresa [...] [atual]... uma vez... com alguns funcionários que vieram... só mesmo pra passar uma coisa daqui outra dali [...]” (ET12). Tal argumento demonstra que as orientações acontecem após as contratações e são transmitidas de maneira superficial.

Ainda que transmitidas de maneira superficial percebeu-se, quando perguntado aos terceirizados quais os valores éticos e de conduta as empresas exigem dos mesmos. Tais valores estão presentes nos principais aspectos encontrados na análise dos editais e contratos (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b) e nas falas dos entrevistados fiscais, ou seja, a pontualidade, destacada por ET4, ET5, ET6, ET7, ET9, ET9, ET10, ET11, ET13 e ET14; cumprir normas, como uso do uniforme foi relatada por ET2, ET4, ET6, ET9, ET11 e ET13 e o respeito foi citado por ET2, ET9, ET11, ET13. Outros aspectos também foram encontrados na entrevista com os funcionários terceirizados, quais sejam: a ética, foi destacada por ET9 e ET13; o profissionalismo por ET1 e ET2; apresentar-se bem no serviço foi ressaltado por ET6 e ET14; a assiduidade foi lembrada por ET11; honestidade por ET7; cordialidade por ET11 e responsabilidade foi destacada por ET4.

Então, quando eles tiveram aí eles pediram para ser pontual... é ... agora tem o relógio digital né que a gente não pode atrasar [...] mas isso aí em todas as empresas passa isso pra gente e cabe a gente também cumprir né. (ET5).

Exige cumprimento de horário... o uso correto do uniforme e mais é isso [...] respeitar os colegas [...] (ET9).

Ah... ela exige pontualidade porque a gente tem o ponto biométrico [...] ela exige, sabe... uniforme... assiduidade né que fala... e tratar bem os colegas... ser cordial [...] (ET11).

Pra gente ter ética, né... no trabalho... respeitar um ao outro [...] fala essas coisas e uniformizado (ET13).

A pontualidade, o cumprimento de normas pelo uso do uniforme e o respeito foram os aspectos mais ressaltados entre os entrevistados, assim, acredita-se que esses sejam os mais exigidos. Dessa forma, os editais e contratos analisados determinam que as empresas terceirizadas devem registrar e controlar a assiduidade e a pontualidade dos funcionários diariamente (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Entretanto, desvios de conduta são encontrados nas entrevistas. Conforme relatado pelo Entrevistado Terceirizado 13:

[...] já foi passado pra nós nessa reunião que tem lá no auditório... não sair na hora do serviço, entendeu... por exemplo, eu tô em horário de serviço aí o outro dá uma fugidinha, entendeu... saí vou fazer um negócio no banco... **eles falam pra evitar**... porque se não a pessoa... pode acontecer algum acidente... ser mandado embora por justa causa... Entendeu... explicaram isso.

[...] Já uai... um menino que trabalhava comigo né... que ele fez isso... saiu escondido... ele... parece que ele... ah não sei o que aconteceu com ele lá... teve que ficar... machucou... sei lá... o que aconteceu... aí descobriram... foi conversar com ele... mais tava fazendo isso... já era tarde... saia e ia embora... (ET13).

Observa-se que o controle da pontualidade e o cumprimento correto da jornada de trabalho parece ser algo difícil de acontecer visto que, quando perguntado aos fiscais de contrato como ocorre o controle de frequência dos funcionários terceirizados, constatou-se que existe dificuldade de controlar a pontualidade dos mesmos. Os fiscais destacaram que, na empresa que atualmente presta serviço na instituição pública, o controle é realizado por ponto biométrico e que nas empresas anteriores o registro era feito manualmente. A adoção do ponto biométrico é ressaltada pelos fiscais de contrato como um facilitador, por meio do qual é possível diminuir faltas e saídas antecipadas, contudo, não é um inibidor desse tipo de prática.

Olha... diminuiu muito [...] Quando era ponto é... manual, tá... eu por exemplo que passei por várias empresas [fiscalizou várias empresas] eu vi que foi uma questão de evolução... é muitos casos... a empresa... quando o preposto não estava aqui no órgão... tinha dificuldade de controlar essa questão de horário... então as vezes a gente glosava da nota... a empresa não descontava do funcionário aquela falta... quando a empresa começou a trabalhar mais próximo [colocou um preposto], verificando... olha, faltou ... então isso vai ser descontado, tá... os funcionários começaram a sentir esse rigor, principalmente nessa última empresa agora, tá... que ela tá conosco desde 2013... eles começaram a sentir esse rigor de controle... eles começaram a ser mais corretos com o próprio horário, tá... então assim... tem casos?... Têm!... têm casos de funcionário que falta... o mais difícil falta sem avisar, falta e não liga... o funcionário simplesmente falta e isso é muito ruim porque você fica com aquele serviço pendente e você não sabe o quê que aconteceu, né... é mas assim... com o ponto biométrico, também, houve uma queda grande... e depois desse rigor da empresa... houve uma queda grande de saída antecipada, de falta sem justificativa. (EF1).

Constata-se que os mecanismos de controle não são efetivos. Nesse sentido, a dificuldade de garantir a efetividade no cumprimento dos serviços contratados pode ser entendida pelo pressuposto da racionalidade limitada, que é inerente aos contratos, visto que não conseguem prever todos os resultados possíveis numa relação de troca ou parceria (BARNEY; HESTERLY, 2004). Embora os editais e contratos analisados destaquem que os fiscais de contrato devem exigir das empresas as cópias dos registros de ponto, além de monitorar diariamente a efetividade e o cumprimento dos serviços contratados (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), isso não garante a efetividade do seu cumprimento.

O ponto biométrico registra a entrada e saída, mas conforme relatado pelo Fiscal de Contrato 2, o acompanhamento do desempenho das atividades é realizado em muitos casos pelos servidores públicos responsáveis pelos setores ou realizadas pelos fiscais de contrato por amostragem, visto que existe dificuldade em virtude do tamanho da área da instituição. Em face às limitações dos meios de controle, constata-se que existem casos de funcionários que marcam o ponto e saem. Tal atitude é conhecida por “fugidinha” durante o horário de execução do serviço, conforme caracterizado pela ET13. Existem também, as situações de saídas antecipadas e faltas. Atitudes desse tipo demonstram a existência de funcionários terceirizados que não cumprem efetivamente as horas determinadas no contrato, conforme relatado nas entrevistas.

[...] já houve casos da gente pegar as pessoas fora do ambiente de trabalho, né... foram fazer compra... marcaram o ponto e saíram ... o número de pessoas que são contratadas... somando todos os contratos... dão mais de trezentos ... o número de pessoas que entram e saem... [usuários], servidores a população de um modo geral... a gente não tem como controlar quem é quem... não tem... a pessoa tirou o... colocou uma roupa por cima ou tirou o uniforme e saiu pela porta... não tem como controlar... a gente tem sistema de vigilância, câmera, mas não dá pra ficar fazendo monitoramento. (EF2).

Esse tipo de conduta é inadequada e incompatível com as regras de uma boa administração (DI PIETRO, 2010a), na medida em que o dinheiro público está sendo utilizado para algo que não está havendo contrapartida efetiva, ou seja, a prestação do serviço não está ocorrendo. Ainda que seja possível glosar da fatura, as faltas ou horas trabalhadas a menos (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), existe limitação e dificuldade de realizar o monitoramento para detecção, conforme afirma EF2. Dessa maneira, se por um lado otimizar tempo, energia e recursos na gestão de serviços terceirizados pode incorrer no aumento dos custos de transação (FERNANDES; CARVALHO NETO, 2005), ou seja, o monitoramento intenso acarreta no aumento de custos (ZYLBERSZTAJN, 1995) na gestão do contrato. Por outro lado, deixar de fazê-lo gera prejuízo, pois mesmo nos casos em que se consegue detectar e realizar o desconto na nota fiscal, existem custos inerentes ao contrato que devem ser cumpridos, como o pagamento dos insumos, direitos dos funcionários como décimo terceiro e férias, os quais o desconto de horas não trabalhadas não incidem sobre os mesmos. Além disso, existe o prejuízo do serviço não executado.

Já! Já tive reclamação... já flagrei ... já foi feito advertência... essa pessoa sofre com advertência e se for reincidente tem demissão... é término de contrato... quem determina o término de contrato ... quem faz a advertência é o preposto e quem encerra o contrato e dá os andamentos é o preposto... dá... mais é lógico que todo servidor tem obrigação de denunciar isso porque é dinheiro público... é a mesma coisa que eu pagar pra você e você não fazer seu serviço... isso já

foi flagrado... eu... deu numa determinada férias minhas que eu não viajei ... tava no centro da cidade eu encontrei, né... três, ao mesmo tempo... três saindo da loja [...] sacolinha e tudo... no horário de expediente... eu estava de férias, né... eu falei, bom de qualquer forma liguei para o [...] que é o preposto... falei [...] oh tem fulana, fulaninha, dona ciclaninha... as três... fica na portaria aí que elas vão chegar... acontece [...] (EF2).

Realizar a gestão de pessoas com as quais não se tem interferência é um dos problemas ressaltados por Fernandes e Carvalho Neto (2005) em relação à terceirização, assim como trabalhar o comprometimento do funcionário terceirizado em um cenário complexo onde existem diversos níveis de supervisão a reportar.

Embora o servidor público que tem o dever de observar os princípios da administração pública, pois de acordo com Pazzaglini Filho (2008), os princípios constitucionais regem o comportamento de seus integrantes e representantes, pode se constatar nas palavras do Entrevistado Fiscal 2 que:

[...] acontece também do próprio servidor, que é responsável pelo setor, dá essa permissão... acontece pelo vício de relação que você... vamos supor que você seja... a terceirizada do meu setor... fala... a fulaninha dá um pulinho no banco... acontece... isso é crime, mas acontece... permissividade, né... ingerência... acontece. (EF2).

Não cabe ao servidor público a realização de permissividade, na medida em que é vedada a subordinação de funcionário terceirizado ao servidor (BRASIL, 2008b; DI PIETRO, 2009). Portanto, à medida que há a permissividade por parte de servidor não apenas o mesmo descumpra um aspecto legal, realizando ingerência, como também moral e ético, por estar sendo conivente com práticas incompatíveis com a ideia de boa conduta, esta necessária para o atendimento e respeito com o princípio da moralidade (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

A ingerência por parte de agentes públicos em relação aos funcionários terceirizados acontece e ofende o princípio da moralidade, na medida em que, em alguns casos protegem e criam condição de diferenciação entre os mesmos permitindo que uns não sigam normas como a utilização do uniforme, conforme relatado pelos fiscais de contratos.

[...] muitas vezes é comum você vê o funcionário terceirizado com uma camisetinha tá, do órgão público, entendeu... então é difícil... tem muito lugar que o próprio funcionário não usa e não é exigido pelo setor que ele use... porque eu sei que aqui as vezes acontece do funcionário vamos dizer... não é protegido, mas ele é muito querido coisa assim... e a gente tem muito isso aqui dentro. (EF1).

[...] tem pessoas que trabalham em setores administrativos que... são permitidos o não uso do uniforme, né... aí cria um tratamento diferenciado entre pessoas que exercem o mesmo cargo. (EF2).

O fornecimento, bem como o uso do uniforme é obrigatório, sendo que os fiscais de

contrato devem ordenar a substituição do funcionário que estiver sem uniforme ou crachá de identificação (BRASIL, 2008b; COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Em face às discussões já realizadas sob a perspectiva da legalidade, sob o aspecto da moralidade constata-se contrariedade também a este princípio, uma vez que os relatos dos EF1 e EF2 demonstram que em alguns setores da instituição existe permissão informal para não utilização de uniforme à apenas alguns funcionários terceirizados. Ao criar situações diferenciadas, distancia-se da ideia de equidade, esta necessária à consecução do princípio da moralidade (DI PIETRO, 2010a).

A permissividade de agentes públicos em relação aos funcionários terceirizados acaba gerando dificuldade para os próprios fiscais de contrato ao realizarem a fiscalização dos serviços contratados. Não cabe aqui julgar a necessidade da utilização dos uniformes pelos terceirizados, uma vez que a resistência na utilização do mesmo pode estar atrelada ao fato de serem diferenciados dos servidores pela camisa. Verifica-se que o fornecimento do uniforme é obrigatório, sendo que o custo do mesmo é pago pela instituição pública e sua utilização é um item contratual e, que inclusive gera multa para as empresas, caso os funcionários descumpram. Na perspectiva analisada, existe conduta inadequada, tanto dos servidores ao criarem permissividade em situação em que não existe instrumento legal para fazê-la, quanto dos funcionários terceirizados ao não cumprirem a exigência de identificação. Além disso, as palavras dos fiscais de contrato reforçam sempre a presença da pessoalidade, da prática de favorecimentos e tratamentos diferenciados, aspectos estes, desalinhados à ética da conduta administrativa, o que é contrário ao alcance do interesse coletivo (PAZZAGLINI FILHO, 2008), mas que são apenas reflexos da constituição dos “aquários”.

O respeito foi o terceiro item relacionado à conduta destacado como exigência na prestação do serviço terceirizado. Quando perguntado aos entrevistados terceirizados se os mesmos já presenciaram funcionário comportando-se de maneira desrespeitosa no ambiente de trabalho, as respostas demonstraram um alto índice de situações de conflitos e não alinhadas à conduta respeitosa, uma vez que apenas ET9, ET12, ET13 afirmaram que nunca presenciaram conduta inadequada. A ET1 não respondeu à esta pergunta, já ET11 embora destacou não se lembrar, relatou uma situação de conduta inadequada; assim como a maioria dos entrevistados terceirizados (ET2; ET3; ET4; ET5; ET6; ET7; ET8; ET10; ET14), bem como os fiscais de contrato afirmaram ter presenciado situações de conduta inadequada em relação aos funcionários terceirizados.

Ah não... isso aí já teve muito aqui no órgão público... já teve desentendimento de colega de serviço, entende... por parte dos terceirizados né... supervisor,

nunca ouvi falar que alguém desentendesse com os outros, mas por parte dos terceirizados vários aqui desentenderam um com outro... nem estão aqui mais, entendeu?! [...] Por essa conduta... houve discussão, colega um estranhou o outro... é assim... demorou um pouco pra ser tomado atitude, né... porque nem de uma parte nem de outra merecia ficar pelo fato do que eles fizeram então... aí com o tempo foram dispensados, mas eu achei que demorou um pouco... porque as primeiras empresas que eu trabalhei, que eu citei o nome pra você era bem rigorosa ... se acontecesse qualquer coisa era dispensado no mesmo dia e aqui eu acho que demorou um pouco... acho que aí tinha que ser mais rígido, entendeu. (ET5).

Briga já, várias (risos)... tem até que entrar no meio para separar... então aí, foram advertidas né... se acontecesse de novo aí seriam demitidas ... aí pararam. [...] Nesses sete anos que eu estou aqui né, bastante... mas é mais assim, na limpeza. (ET8).

Ah isso já ... aconteceu de funcionário se exaltar... gritar... discutir com [usuário], por exemplo... ou até mesmo com outro colega de trabalho por questão boba assim... já aconteceu.

Entrevistadora: E o que aconteceu?

Nada... nada... só teve uma conversa com o chefe, mas nada de mais. (ET14).

Vários foram os relatos, principalmente em relação à desentendimentos e discussões entre os funcionários terceirizados. Conforme extraído da fala do ET5 e ET8, há certa regularidade nesse tipo de situação e o que chama a atenção é que mesmo sendo vulneráveis à substituição (SILVA; SOUZA, 2004), por se tratar de empresa privada, o que se evidencia é a inexistência ou demora na apuração dos fatos. Percebe-se que as apurações acontecem de maneira informal e, na maioria dos casos, há apenas uma conversa, conforme relatado pelo ET14. Nas palavras dos fiscais de contratos, também pode ser constatado o problema de conduta de funcionário terceirizado no ambiente de trabalho, visto que ambos relataram situações, inclusive, de agressão física.

Teve um caso sim... de... eu acho que a pessoa era ferista [pessoa que cobre férias]... ela conseguiu arrumar briga assim é... de agressão física mesmo tá... e aí nós pedimos substituição imediata do ferista... eu não tinha como aceitar essa pessoa pra cumprir aviso prévio... eu falei não... ela cumpre em outro órgão... ela cumpre em casa, mas eu quero substituição imediata porque eu coloco em risco a integridade física dos outros né... não tem como continuar tá... acho que principalmente foi esse caso do ferista... tivemos outro caso com um vigilante também e aí... eu não lembro se ele foi substituído ou se ele foi advertido ou trocado de turno... eu acho que trocaram o turno... trouxeram a pessoa pro turno diurno e um pro turno noturno pra ... porque eram bons funcionários e foi um calor de discussão. (EF1).

Claro, sim... já houve discussão... alteração de voz... já houve... já houve um rapaz que foi mandado embora porque me ameaçou fisicamente... bateu na minha mesa aqui e ameaçou me pegar [o entrevistado quis dizer agredir] e tudo... foi sumariamente demitido... assim... foi tirado daqui pelo segurança. [...] tem umas discussões que aconteceram em alguns ambientes aqui.[...] Geralmente é... tudo é analisado... a conduta inadequada, normalmente a gente vai ver... é uma discussão entre terceirizados... é uma coisa que pode ser

resolvida com uma advertência apurados os fatos e trocar as pessoas de setor... mandar embora é a última instância... conduta inadequada de... sem contato fora do ambiente de trabalho... **ser desrespeitoso com um colega ou desrespeitoso com o público, né... ter uma conduta... tem, acontece e é advertido ... então existe o risco de advertência verbal... existe primeiro a orientação ... advertência verbal, advertência por escrito .. aí se for o caso manda embora, se for o caso, mas é muito difícil ...** é... tudo é analisado... as vezes a gente ouve queixa até de servidor em relação a terceirizado, mas mesmo essas queixas a gente analisa... o preposto né... vai apurar os fatos... porque as vezes é uma indisposição, é uma antipatia ... é uma coisa momentânea isso não vale a pena... a pessoa é trocada de setor... ela não vai ter mais que conviver com aquele servidor, mas não vai prejudicar a pessoa por causa de um mal entendido... então tudo é contornado da melhor forma possível. (EF2, grifo nosso).

Nos editais e contratos analisados é destacado que as empresas terceirizadas devem manter seus empregados sob as normas disciplinares do contratante, devendo providenciar substituição dos funcionários que se conduzam de modo considerado inconveniente pelo representante do contratante, ou seja, na maioria dos casos pelo fiscal de contrato (COMPRASNET/EDITAIS, 2010-2014a, 2010-2014b). Embora, os fiscais de contrato sejam responsáveis pela solicitação de substituição, também devem informar à Administração da instituição sobre eventuais vícios (BRASIL, 2008b), entretanto verifica-se que os mesmos acabam ficando atrelados à cultura da proteção instituída na organização pública pesquisada visto que “[...] competente ou não tem pessoas assim, que a gente tem que fazer... mover mundos e fundos pra poder dispensar... a gente se resguarda... a gente faz as nossas anotações, os nossos apontamentos e... tem coisa que a gente nem... não quer nem mexer [...]” (EF2). Dessa maneira, limitam-se a resguardar, ainda que seja de responsabilidade do fiscal de contrato informar a Administração do órgão público não apenas as irregularidades, mas também os eventuais vícios (BRASIL, 2008b).

Embora a possível facilidade para realizar a rescisão contratual por comportamento inadequado, a morosidade em alguns casos, conforme destacado pelo ET5 pode ser explicada pela disfunção burocrática (OLIVEIRA, 2013) que, atrelada à cultura de concessão de privilégios e favores, inerente aos vícios de uma administração patrimonialista (CAMPANTE, 2003) faz com que a terceirização não se mostre, no caso analisado, um instrumento de flexibilização mas, ao contrário, se mostre como um mecanismo de estabilidade na medida em que são dadas várias oportunidades, pela própria instituição pública, salvo exceções.

Constata-se nas falas dos fiscais que a substituição por comportamento incompatível via de regra não acontece sem ser antecedida de várias oportunidades. Percebe-se nas palavras dos fiscais de contratos que tudo é contornado e que a demissão é a última instância, o que reforça

a característica de uma administração benevolente reforçada pela utilização dos jeitinhos - método utilizado para contornar situações problemáticas (FLACH, 2012) - trocando as pessoas de setores ou turnos. Os jeitinhos são reflexos de inobservância dos princípios da administração pública, visto que, se aplicados à terceirização, poderiam inibir práticas de “Qi”, apadrinhamento e indicações que são inconsistentes tanto com os princípios da impessoalidade quanto da moralidade, visto que se distancia da ética do espaço público (NOHARA, 2014). Em outras palavras, Nohara (2014) destaca que os resquícios do paternalismo nos ambientes públicos dificultam a efetivação tanto da impessoalidade como da moralidade no contexto brasileiro.

No caso analisado, demonstra que a adoção de ações paternalistas para compor o quadro de funcionários acabam criando situações de amarra, uma vez que “[...] o próprio preposto no caso... pode ficar é... vamos dizer assim... amarrado né... ele indica uma pessoa ... depois ele mesmo precisa demitir... a dificuldade que ele vai ter num caso desse... então, mas acontece [...]” (EF1). Dessa maneira, as indicações por parte de prepostos, conforme pode ser visto na análise do princípio da impessoalidade, em que muitos colocam/empregam a família inteira nas empresas terceirizadas, demonstra inobservância do princípio da moralidade. Mesmo não sendo do ponto de vista da legalidade ilegal, evidencia ser imoral, pois segundo Di Pietro (2010a), mesmo em consonância com a lei, haverá ofensa ao princípio da moralidade quando o comportamento do administrado que relaciona com a administração pública juridicamente afronta as regras da boa administração. Não apenas a constatação da atuação desses atores na utilização de seus cargos para benefício de seus familiares, amigos também utilizam de seus cargos de maneira incompatível com relação ao trato daquilo que é público.

[...] eu senti uma época que tava ficando assim, meio complicado... porque teve uma época numa empresa... ela tinha um preposto que era evangélico aí a gente sentia assim... que você tinha que ser evangélico pra tá aqui dentro, caso contrário, você não estaria, entendeu... mas como já tava há mais tempo ele não tinha o que fazer... porque a gente sentiu que mandou muita gente embora, por não ser evangélico.

Entrevistadora: E ele contratava apenas evangélicos?

Tava sendo evangélicos... ele era pastor de uma igreja... então meio que colocava suas ovelhas aqui dentro... mas eu, como... não sei se administrativamente isso ficou explícito [para a instituição pública], mas nós terceirizados estávamos percebendo isso.

Entrevistadora: E essa pessoa continua... esse preposto?

Não!... Ele não é mais preposto da terceirizada não... ele continua, mas não nessa área... ele continua como preposto da vigilância... aí da vigilância eu não entendo nada... nem sei quem são as pessoas. (ET11).

Os editais e contratos determinam que, durante a vigência do contrato, a contratada deve manter preposto, aceito pela instituição pública contratante, no local de prestação do serviço

(COMPRASNET/ECPE 2010-2014a, 2010-2014b), tal exigência demonstra que, a instituição pública tem a prerrogativa de aceitar ou não o preposto. Entretanto, a situação destacada provavelmente não foi percebida pelos fiscais de contratos pois, conforme a ET11, embora o preposto da situação relatada não atue mais como responsável pela empresa terceirizada, que presta serviços diversos, o mesmo passou a atuar como responsável na empresa de vigilância, o que leva a inferir que este tipo de prática ainda aconteça. Ao trocar de empresa e continuar na instituição pública leva a inferir que até os prepostos usufruem de certa estabilidade na instituição pública.

A ética na conduta administrativa denota a consecução do interesse público por meio de boa conduta, honestidade e atentando para os aspectos da equidade e justiça (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Por outro lado, o oportunismo coloca em voga uma conotação ética e comportamental dos indivíduos (ZYLBERSZTAJN, 1995). Dessa forma, o oportunismo afronta o princípio da moralidade. Ao demitir funcionários para colocar suas ovelhas é clara a demonstração de oportunismo. Ao não contratar ou demitir pessoas em função da religião ser diferente da sua, conforme se constatou na fala da ET11, afronta o princípio da impessoalidade e da moralidade tendo em vista que, a discriminação em qualquer de suas formas não denota equidade e justiça, estes princípios são essenciais para o alcance da observância do princípio da moralidade (DI PIETRO, 2010a).

Ainda que os fiscais de contrato tenham alegado que não percebem nenhum tipo de discriminação da empresa terceirizada para com seus funcionários, seja por cor, crença ou credo entre outras formas, pois conforme a EF1 “[...] aqui não... aqui no órgão não, porque temos funcionários de várias religiões, cores variadas tá [...]” (EF1). No relato do ET11, a mesma destaca que a conduta do preposto não ficou nítida para a instituição pública e, por isso continua prestando serviço na instituição pública, embora, em nova função, como responsável pela segurança. Tais situações podem ser entendidas pela teoria do custo de transação, a qual destaca que existe a possibilidade dos atores envolvidos numa transação ofuscar, alterar e trapacear seus parceiros nas relações contratuais, conforme afirmam Barney e Hesterly (2004).

Barney e Hesterly (2004) ressaltam que a teoria do custo de transação considera a possibilidade da busca de interesses individuais por parte dos atores envolvidos nas transações. Isso faz com que as organizações necessitem projetar meios para resguardarem, com vistas a não serem vítimas de determinados atores oportunistas, por isso é necessário monitoramento e salvaguardas contratuais. Embora, o princípio da moralidade se mostre como mecanismo para a coibição de práticas oportunistas no setor público, o mesmo é perdido quando a execução do

serviço passa a ser realizada de maneira indireta. Isso é reflexo de um processo de terceirização sem controle e com vícios, por falta de observância dos princípios norteadores da administração pública.

Os vários relatos de situações de comportamento inadequado são reflexos da seleção baseada nas indicações e no apadrinhamento, o que gera uma relativa estabilidade, tanto para os funcionários terceirizados até mesmo para prepostos. Além de desencadear na dificuldade de substituição, visto que os favorecimentos e proteção podem não terminar após o ingresso, mas podem perpetuar na manutenção do funcionário terceirizado mesmo que não seja produtivo. Nesse sentido, Barbosa (2014) destaca que a cultura "paternalista brasileira" promove a valorização das relações pessoais nas instituições, sendo um círculo vicioso que necessitada ser superado.

Ainda que os funcionários tenham alegado que, de maneira geral, mantêm relação boa com os servidores visto que ET1, ET4, ET5, ET7, ET8, ET12, ET14 avaliaram como boa, ET3, ET6, ET10, ET11, ET13 avaliaram como muito boa e ET2 e ET9 disseram que tem ótima relação com os servidores. Ao serem questionados se já se sentiram discriminados dentro da empresa terceirizada ou no órgão público, seja por cor, crença ou credo ou por ser terceiro entre outras formas, as repostas demonstram que, embora a maioria (ET2; ET3; ET5; ET6; ET7; ET9; ET11; ET13; ET14) tenha afirmado que nunca se sentiram discriminados, ET1, ET4, ET8, ET10 e ET12 já se sentiram, principalmente, por ser terceirizados.

Quando se perguntou aos funcionários terceirizados se existe diferenciação entre trabalhadores terceirizados e entre terceirizados e efetivos, as repostas da maioria (ET1; ET3; ET4; ET6; ET7; ET8; ET10; ET11, ET12; ET13; ET14) também demonstrou a existência de diferenciação, principalmente entre terceirizados e servidores e apenas os entrevistados ET2, ET5 e ET9, alegaram que não.

Ah tem... ah... não se misturam muito né... não tem... o pessoal mais reservado... cada um no teu canto. (ET7).

Ah existe né... eu acho assim, ah nós tem uma diferença sim... não todos, nossa porque tem servidores aqui que nossa são educadíssimos ... a maioria são, mas tem uns que humilham terceirizados ... já vi faxineira ser humilhada... eu já fui... então existe. (ET8).

Sim... tem, tem pessoas que não gostam muito de terceirizados... isso, sabe... é meio público, vamos dizer assim, sabe... mas tem uma grande turma aqui... só por ser terceirizado... tudo que acha... ah porque eu sou terceirizado... não é bem assim... no ambiente que eu trabalho eu nunca tive esse problema... sempre fui tratada igual a um servidor, sabe... mas a gente sabe que tem um caso ou outro que... tem uma [...] que sempre... pelo tempo... ela sempre achou que eu fosse servidora... no dia que ela descobriu que eu não era... ela chocou um pouco. (ET11).

Tem!... uma diferença muito grande... demais da conta... eu acredito que o servidor público... ele não tá preparado pra receber terceirização, não aqui... eles precisam crescer mais... tão bem pequenininhos... que eu acho que todo mundo é igual... cê quer separar alguém pelo salário então tudo bem, mas eu acho que eles não tão preparados. (ET12).

Assim como relatado pelos entrevistados funcionários terceirizados, também pode ser constatado nas palavras dos fiscais de contrato, os aspectos de diferenciação que acontecem por meio da prática de terceirização.

Poucos casos de tratamento diferente tá... tipo a pessoa foi mais ríspida ... mas uma coisa que a gente vê muito é... eu tenho aquela sensação que muito servidor vê o terceirizado como um coitadinho tá... vamos ajudar o terceirizado porque ele ganha menos ou porque ele não é servidor... no geral, por exemplo.. ah vamos ter uma festa de final de ano... a gente tenta incluir sempre os terceirizados tá... nas festividades... é um custo de 30, 40 reais... você sabe que isso vai pesar pro terceirizado porque o salário dele é menor ... então a gente tenta subsidiar... o que que acontece... muito terceirizado não gosta de participar porque ele acha que não é o lugar dele... estar no meio dos servidores, entendeu... muitos as vezes não participam... ah não, não vou misturar com servidor né. [...] não se sentem muito à vontade... ao mesmo tempo que eles sentem parte daquele órgão público... eles não sentem parte do grupo de pessoas daquele órgão. (EF1).

Alguns setores sim... [...] diminui muito terceirizado... diminui muito... cansamos de ver gente chorando aqui... na sala do preposto... chorando mesmo, querendo largar tudo porque não aguentava mais... não sei o que... porque foi destrutada... porque... acontece sim... não faz tempo que eu não vejo ninguém chorando não... mas teve uma época que era um atrás do outro. (EF2).

Os aspectos descritos é evidência da precarização das relações de trabalho, estando em conformidade com os estudos de Russo e Leitão (2006), Mangas, Gomez e Thedim-Costa (2008), Rios e Gondim (2010), Marcelino e Cavalcante (2012) e Lourenço (2015). Ressalta-se que este estudo não tem como objetivo a análise da precarização das relações de trabalho, embora não se pretenda negligenciar esse aspecto da terceirização, visto que o mesmo relaciona-se à gestão do serviço terceirizado do ponto de vista da observância dos princípios da administração pública, ainda que a precarização não deixe de representar, também, imoralidade.

Segundo o ET5, “[...] não posso reclamar de ninguém... todo mundo me trata bem... brinco com todo mundo e eu faço o possível também, né, pra ter amizade com todo mundo.” De fato, as relações de amizade são mecanismos fundamentais para manutenção da relativa estabilidade que possuem. Entretanto, as diferenças também aparecem na fala de alguns entrevistados: “Boa... ah às vezes tem um ou outro [servidor] que parece que não faz muita questão nossa, mas é tranquilo (risos)... a famosa diferença de cargo para cargo.” (ET4). Ao mesmo tempo em que as amizades podem conferir benefícios, como conseguir uma vaga de

emprego, estabilidade relativa ou até mesmo melhorar de cargo, na esfera cotidiana lhe são tirados os aspectos igualitários de tratamento, principalmente por ser terceirizado.

Para Fernandes e Carvalho Neto (2005), a terceirização representa um cenário complexo, de contradição do pertencimento e se instala quando os funcionários terceirizados são tratados, de maneira geral, diferente dos funcionários efetivos, o que leva a não se sentirem “parte do time”. Conforme pode ser observado na fala da EF1, as tentativas de incluir os funcionários terceirizados nas confraternizações são frustradas quando estes não se sentem à vontade para participar por não quererem misturar com os servidores, mas ao mesmo tempo as falas dos funcionários terceirizados demonstram que os servidores não gostam de misturar com terceirizados. Diante dessa dicotomia, o que se percebe é que os funcionários terceirizados são envolvidos por vínculos objetivos e subjetivos e, embora tenham grande identificação com a instituição pública (COSTA, 2007), não se sentem parte do time, o que vai ao encontro com as afirmações de Fernandes e Carvalho Neto (2005).

Os entrevistados terceirizados também demonstram não serem vistos (parte do time) pelos servidores, quando estes os diminuem em função de serem terceirizados, o que confirma as constatações de Petean, Costa e Ribeiro (2014), na medida em que esses autores destacam que existe um desprezo para com os funcionários terceirizados, por sua condição de terceiro. Dessa maneira, as diferenciações entre servidores efetivos e terceirizados se dão na sociabilidade diária e, nesse caso, as relações de proteção e apadrinhamento não suprem os problemas das diferenciações enfrentados por esses atores no dia a dia. Assim, pode se afirmar que a terceirização, de modo geral, ao viabilizar a precarização das relações de trabalho mostra por si só, um mecanismo imoral.

A inobservância do princípio da moralidade é percebida, na medida em que foi constatado, na análise do princípio da impessoalidade, a existência de funcionários terceirizados que possuem parentesco com servidor público na instituição pesquisada, bem como o direcionamento de servidores na contratação de funcionários terceirizados.

Conforme discutido anteriormente na análise da impessoalidade, a Instrução Normativa 02/2008 impede que agentes públicos direcionem pessoas para trabalharem nas empresas terceirizadas (BRASIL, 2008b) que prestam serviços à organização pública em que os agentes públicos atuam. Já o Decreto 7.203/2010 não configura como nepotismo a contratação de funcionário terceirizado mesmo que este possua parentes na instituição em que preste serviço, mas apenas se o parentesco for com agentes públicos que possuam cargos comissionados. Os casos de parentesco constatados nas entrevistas, ET10 que possui irmãos e ET11 que possui

sogro, cunhado, concunhada e primo, aparentemente não configuram prática de nepotismo direto.

Para Nohara (2014), o princípio da moralidade tem como finalidade coibir tanto o nepotismo direto, como também o indireto manifestado em indicações cruzadas, triangulares ou de reciprocidades. Dessa maneira, mesmo que os casos da ET10 e ET11 não caracterizem claro nepotismo. O fato de usufruírem de certa estabilidade na instituição pública, pelos anos que prestam à mesma (ver Quadro 5), percebe-se situações que se caracterizam como nepotismo indireto. Mesmo que as contratações venham sendo realizadas dentro de uma suposta legalidade, sob a ótica da moralidade não se confirma, pois nem tudo que é legal é necessariamente moral (NOHARA, 2014).

Foi perguntado aos fiscais de contrato se existe algum tipo de controle quanto à indicação tanto por agentes públicos quanto por funcionários terceirizados de pessoas para trabalharem nas empresas terceirizadas, as respostas indicam desconhecimento da própria legislação.

[...] então... no contrato não tem essa exigência tá... de que a empresa tenha que contratar uma pessoa neutra... não pode, por exemplo, ter parentesco com servidor do órgão público.

Oh... hoje é o que eu falei... é uma legislação que não permite parentesco com servidor... mas eu posso indicar uma pessoa que eu conheço... hoje eu não indico porque eu sei que não é ético tá, mas tem muita gente que vai indicar... olha eu tô sabendo que fulano está precisando de emprego.

[...] então as vezes a pessoa deixa um currículo ali... quando surgir uma vaga quem sabe... as vezes a gente até coloca lá em cima... oh indicado pelo fulano de tal entendeu [...] (EF1).

[...] igual eu falei... a lei não permite que servidor indique ninguém.

Entrevistadora: A lei não permite, mas acontece?

Sim... há sugestões, vamos dizer que não seja indicação, mas há sugestões.

Entrevistadora: E os funcionários terceirizados podem indicar parentes?

Sim... existe aqui pai e filho que são marceneiros... marido e mulher... um trabalha aqui na parte administrativa e outro era servente de limpeza, agora é auxiliar de serviços gerais de laboratório... tem pai e filho... mãe e filho... marido e mulher... não há nenhum problema não... eles não trabalham no mesmo setor... um não atrapalhando a atividade do outro... num tem problema. (EF2).

De acordo com a EF1, a legislação proíbe parentesco entre funcionário terceirizado com servidor, mas afirmou que inclusive ela poderia indicar, mas destacou que “hoje não indico” em virtude de não ser ético, mas suas palavras remetem à ideia de que já tenha realizado indicações; além de ser possível constatar desconhecimento da mesma em relação à Instrução Normativa 02/2008 que veda o direcionamento de funcionários terceirizados, por parte de servidores (BRASIL, 2008b). Ao contrário da EF1, o EF2 demonstra conhecimento em relação à vedação

de indicações, de funcionários terceirizados por agentes públicos, mas mesmo que seja proibido, o mesmo afirma que as indicações ocorrem no formato de sugestões. Entretanto, o EF2 ao destacar que não há problema na realização de indicações por parte dos terceirizados, desconsidera os aspectos éticos que podem vir a ser afrontados com as indicações, ou seja, assim como há afrontamento ao princípio da moralidade quando agentes públicos direcionam e fazem “sugestões” de funcionários para trabalhar em empresas terceirizadas, também é imoral as indicações realizadas por prepostos e funcionários terceirizados em relação a familiares e amigos visto que cria e reforça os vícios na administração pública, conforme relatado nas palavras do EF2:

[...] são vícios da administração pública... são vícios de comportamento... são vícios éticos... são vícios é... que não deveriam existir e, infelizmente têm... tem interferência, tem ingerência, tem relações de amizade... tem... tem muitas formas de proteção [...] (ET2).

Assim, ao constatar que são realizadas “sugestões” por parte de agentes públicos, direcionando funcionários terceirizados para compor o quadro das empresas terceirizadas, o que representa não apenas contrariedade do princípio da legalidade, considerando o que é dado pela Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008b), como também da impessoalidade e da moralidade, na medida em que tornam as contratações injustas, assim como é injusto qualquer pessoa usufruir de privilégios em função de “ter acesso”.

Quando indagados aos fiscais de contratos se os mesmos consideram a forma de contratação das empresas justa e criteriosa, as respostas foram divergentes. Enquanto a EF1 não considera justa e criteriosa a forma de contratação, em função da quantidade de indicação, o EF2 não se posicionou de forma clara, conforme pode ser verificado nos trechos das entrevistas.

Não... porque eu acho que... ela as vezes... acontece muito isso... indicação. (EF1).

Olha, não cabe a mim julgar se há justiça ou não... eu quero saber se a pessoa contratada vai cumprir suas atividades... então, se há critério? Sim... eu tenho que confiar que o preposto né, na sua análise de currículo, nas suas entrevistas... ele vai adotar os critérios necessários. (EF2).

Aos funcionários terceirizados também foram perguntados se os mesmos consideravam a forma de contratação da empresa justa e se dispunha de avaliação criteriosa. ET6, ET8, ET9 e ET13 alegaram que é justa e que a avaliação é criteriosa; para ET2 é normal; ET4 e ET11 alegou que depende do setor; ET12 não soube informar e ET1, ET3, ET5, ET7, ET10, ET14 afirmaram que não é criteriosa e ou justa.

Os entrevistados que alegaram que é justa e que faz avaliação criteriosa não justificaram suas respostas. Já os que alegaram que não é criteriosa ou justa justificaram suas respostas em

virtude das relações de parentesco, estas tornam as contratações injustas:

Não! Porque como eu te disse né... Qi né... quem indica! (ET7)

Eu acho que não é justa né, porque o que eu falei a questão do parentesco... sendo parente de alguém que já trabalha aqui tem bem mais chance de conseguir do que se você não tiver ninguém. (ET14).

Em relação à inexistência de avaliação criteriosa justificaram que:

Eu acho que precisava ser mais criteriosa. [...] Eu acho que tinha que ser mais rigorosa, vê assim, olhar como se diz o histórico da pessoa antes porque eu acho as vezes que tem muitas gente trabalhando que não dá valor e que não respeita o outro, entendeu?! Acho que aí causa muitos problemas... num olhou pra trás... já contratou direto e como se diz... **pegou no laço** [...] (ET1, grifo nosso).

Não... você fala... fazer um levantamento da pessoa... não... não faz não... pelo contrário, já entrou muita gente ruim dentro desse setor... coisa que você fala assim... como é que a firma é louca de contratar um tipo de pessoa assim, sabe... gente até meia... meia passada... meia doente... porque as pessoas **pegam o primeiro que tem na frente**, sabe... currículo ali nem olha nada e depois, sabe... tá precisando de um pra ontem aí é o primeiro que tiver e é esse... eles pegam.(ET10, grifo nosso).

O princípio da moralidade é um instrumento necessário para a defesa do ideário republicano, o qual é avesso à ideia de confusão entre patrimônio público e a coisa privada (NOHARA, 2014). As práticas advindas com o processo de terceirização ao serem utilizadas para favorecimento próprio ou de terceiros sugerem uso indevido desse mecanismo para alcance de interesse privados.

O trabalho constitui um direito social, estabelecido na CF/88 (BRASIL, 1988). Tanto o dinheiro público pago para empresas terceirizadas, quanto com a concepção de que os funcionários terceirizados exercem, ainda que de maneira indireta, função pública, indica que a terceirização no setor público deve respeitar os direitos constitucionais dos cidadãos (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009). Dessa forma, no processo de terceirização não deve ser negligenciado o direito de pleitear uma vaga aos que não “tem acesso”. Assim como a prestação do serviço deve ser compatível com regras da boa administração e com o interesse público, para que todos os cidadãos tenham direito que a *res publica* esteja a serviço de todos, ao invés de ser utilizada para alcance de interesses privados (BRESSER-PEREIRA, 2009).

De acordo com Bresser-Pereira (2009), um estado republicano busca romper com o uso indevido dos bens públicos. Nesse sentido, verifica-se que as contratações ao serem realizadas por indicações, tornam-se injustas diante dos cidadãos que pleiteiam uma vaga de trabalho, principalmente por serem desprovidas de critérios, o que torna acessível aos que “tem acesso”. Além disso, constata-se que quando desprovidas das indicações, as empresas terceirizadas não

se veem comprometidas em realizar contratações criteriosas visto que, em alguns casos, contrata-se o primeiro que aparece, pouco importando se o posto será coberto por uma pessoa comprometida ou idônea. As explicações podem estar atreladas ao fato de que “[...] tem empresa que veio aqui... na matriz pra assinar o contrato e nós nunca vimos sabe... nunca vimos o responsável.” (EF1). Nesse sentido, quando as empresas não se responsabilizam pela execução do serviço contratado acabam demonstrando que se preocupam apenas com o lucro, ou seja, seus próprios interesses que, conforme Silva e Souza (2004, p. 14) destacam, a idoneidade da empresa contratada é fundamental na parceria entre Estado e iniciativa privada, para que não prevaleçam apenas os interesses do segundo, o que não se observa quando não se comprometem em selecionar seus próprios funcionários.

Nohara (2014) relata que o estabelecimento do princípio da moralidade consubstancia como um mecanismo para obrigar juridicamente a administração pública a ter um comportamento ético e não apenas legal, na medida em que nem tudo que é formalmente legal pode ser considerado, necessariamente, moral e ético. Assim como deve ser observado também pelo particular que se relaciona com a administração pública (DI PIETRO, 2010a), o que não se constata no caso analisado, conforme ilustrado no Quadro 8.

Quadro 8 - Princípios da Administração Pública: Moralidade.

<b>Moralidade</b>		
Conceito Norteador	Aferição (Valor declarado)	Negação (Valor praticado)
A moralidade está relacionada à ética na conduta administrativa. Haverá ofensa ao princípio da moralidade administrativa há ofensa as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. (DI PIETRO, 2010a). [...] nem tudo que é formalmente legal pode ser considerado, necessariamente, moral e ético (NOHARA, 2014).	<p>Idoneidade moral</p> <p>Pontualidade, Assiduidade, cumprimento de regras.</p> <p>Comportamento ético Boa conduta, Ética.</p> <p>Respeito e cumprimento das obrigações contratuais e legais</p> <p>Equidade</p> <p>Interesse coletivo</p> <p>Respeito às regras de boa administração</p>	<p>Ausência de comprovação de idoneidade</p> <p>Dificuldade em controlar pontualidade e regras.</p> <p>Presença de comportamento oportunista</p> <p>Desrespeito às obrigações contratuais e legais</p> <p>Iniquidade</p> <p>Interesse Privado</p> <p>Condutas incompatíveis com regras de boa administração</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

O Quadro 8 demonstra os aspectos encontrados na literatura e na análise dos editais e

contratos que demonstram “valores aferidos” que visam a observância do princípio da moralidade, mas quando contrastados com a prática da terceirização se mostram ausentes. Assim, é possível dizer que flexibilidade administrativa pode criar abertura para a utilização indevida da terceirização e abrir caminhos para as ações indesejáveis no setor público, o que torna o comportamento ético fator imprescindível (PIMENTA, 1998).

De acordo com Di Pietro (2010a), a moralidade está relacionada à ética na conduta administrativa. Nesse sentido, a autora destaca que há ofensa ao princípio da moralidade quando há desrespeito às regras de boa administração, aos princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade. Assim, pode ser constatado que este princípio é perdido, na medida em que há presença de comportamentos oportunistas em detrimento de condutas éticas. Observa-se comportamentos em desacordo com as regras de boa administração, com os princípios de justiça e de equidade, bem como com a ideia comum de honestidade.

#### **8.4 Publicidade**

A publicidade será analisada, principalmente, sob a ótica da importância da divulgação das vagas de emprego como mecanismo de tornar transparente a forma de acesso nas empresas terceirizadas que prestam serviços no setor público, como também meio de controle de práticas que privilegiam o interesse privado em detrimento do interesse público. Assim, os principais aspectos analisados nesta categoria dizem respeito à transparência nos meios utilizados para divulgar as vagas, bem como a abrangência, facilidade de acesso do público, divulgação de vagas de emprego e divulgação de direitos e de obrigações.

Quando indagado aos entrevistados terceirizados se as vagas de emprego são divulgadas em meios como internet, mural, jornal, rádio, Sistema Nacional de Emprego (SINE). ET6 e ET8 responderam que sim, ET12 e ET13 não souberam responder e a maioria (ET1; ET2; ET3; ET4; ET5; ET7; ET9; ET10; ET11; ET14) respondeu que as vagas não são divulgadas. Constatou-se que a forma de divulgação das vagas de emprego ocorre informalmente, por meio do chamado “boca a boca”, como pode ser aferido no trecho das entrevistas.

Não! A gente fica sabendo aqui mesmo quando precisa de alguém né. Aí as pessoas trazem currículo ... eles pergunta assim se a gente conhece alguém pra poder indicar né. (ET2).

Boca a boca ou currículo ... o pessoal deixa currículo aqui no órgão e a gente seleciona o currículo que melhor atende. (ET4).

Não! Que eu saiba não. (ET9).

Não! Eu creio que não... nunca ouvi falar nada não. (ET10).

Não! É boca a boca mesmo. (ET11).

A mesma pergunta foi feita aos fiscais de contrato. Embora possa ser verificado que a divulgação das vagas constituiu um meio que poderia contribuir para abranger mais interessados, a EF1, assim como a maioria dos entrevistados funcionários terceirizados, disse que nunca observou a divulgação das vagas em meios formais, conforme pode ser confirmado no trecho a seguir:

Eu nunca vi... daqui não... daqui ... desse órgão eu nunca vi e nem na matriz também nunca ouvi falar tá... é... eu acho que seria uma forma mais unânime ... de abranger né... várias pessoas, mas hoje o que eu vejo é isso... o pessoal passa... deixa currículo... manda um e-mail com currículo e quando surge uma vaga tá. (EF1).

Na entrevista com EF2, foi possível encontrar contradições, pois a fala do mesmo não se mostrou coerente na medida em que, em um dos trechos da entrevista, alegou-se que o preposto utiliza o mecanismo da indicação, mas quando indagado se havia divulgação das vagas, o EF2 declarou que não tinha conhecimento, mas em seguida relatou que o preposto divulga no SINE.

Olha, os terceirizados são ótimas referências para outros terceirizados... o [...] [preposto] sempre usa desse artifício...desse recurso ... pergunta as pessoas de confiança dele aqui dentro, né... quem que eles indicariam pra essa ou aquela atividade. [...]

Não, não... não tenho conhecimento... não tenho conhecimento... eu sei que no SINE tem... o [...] [preposto] leva pro SINE as vagas... ele sempre coloca... agora divulgação em mídia essas coisas eu acho até que é desnecessário... vai gerar aqui, fila, né. (EF2).

Mesmo diante de pequenas contradições, é possível observar tanto nas entrevistas com os fiscais quanto com os funcionários terceirizados, que não existe divulgação em meio formal das vagas de emprego; assim como na análise dos editais e contratos não se verifica a exigência de divulgação, embora o fato de prestarem um serviço público, seja fator considerável para que as empresas terceirizadas estejam sujeitas à transparência.

Dessa forma, por não haver divulgação das vagas de emprego em meios formais, o princípio da publicidade não está presente na prática de terceirização, no caso analisado, embora seja um mecanismo fundamental para coibir práticas indesejáveis no setor público como o apadrinhamento e fazer com que os interesses privados não se sobressaíam, visto que o mesmo visa conferir certeza às condutas no setor público (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Pelas práticas que atualmente são realizadas, a não divulgação é desejável, pois na medida em que os

processos se tornarem públicos, a concorrência pelas vagas poderia se tornar maior. Como atualmente conseguem trabalho os que tem “a sorte” ou tem o “Qi”, tornar público e transparente o processo de recrutamento, seleção e divulgação das vagas de emprego seria desmontar a lógica de uma administração patrimonialista vigente, pois demonstra claros resquícios paternalistas (BARBOSA, 2014; NOHARA, 2014).

Dessa forma, pode ser constatado na fala da Entrevistada Terceirizada 1 que afirmou que não existe divulgação e acredita que não deveria por ser poucas vagas.

Não! Eu acho que não deveria não porque aqui a vaga para terceirizado é muito pouco... acho que é pouco funcionário aqui na onde eu trabalho... claro que tem órgãos federais aí que tem terceirizados que é muito mais, muito funcionários... tem as vezes até mais que servidor... aí acho que sim... podia até divulgar em mural sim, só que aqui não... eu acho que aqui é muito pouco... (ET1).

O fato de ser poucas vagas não deve ser visto como impedimento para não publicar as vagas, pois considerando a função pública que é exercida pelas empresas terceirizadas, as quais demonstram ser mecanismos de fornecimento de mão de obra (DI PIETRO, 2009) para a instituição pública; por conseguinte os funcionários exercem função pública ainda que de maneira indireta. Diante desse contexto, é possível dizer que todos os cidadãos têm direito ao acesso e ao uso daquilo que é público, ou seja, da *res publica* (BRESSER-PEREIRA, 2009) e, nesse sentido, cabe a cada cidadão interessar-se ou não pela vaga de emprego. A divulgação das vagas, possivelmente, provocaria geração de fila, mas atrelada a processos de seleção imparciais poderiam contribuir para a profissionalização e controle do apadrinhamento na instituição pública, visto que a maneira como a terceirização vem sendo praticada e ou utilizada pela instituição pública nas contratações analisadas não é compatível com os ideários republicanos, que visam romper com o uso indevido dos bens públicos (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Assim, “[...] quem fica sabendo é só mais os amigos e alguém que, por sorte, passa aqui e deixa currículo, mas eu acho que deveria ser mais divulgado.” (ET3). Constata-se, na maioria dos casos, que há coerência entre a forma de divulgação com a maneira pela qual tiveram acesso a informação sobre vaga, para conseguir o emprego, visto que, quando perguntado aos entrevistados terceirizados como ficaram sabendo da vaga de trabalho, a maioria (ET1; ET2; ET4; ET9; ET10; ET12; ET14) alegou que ficou sabendo por meio de indicação de alguém que trabalha ou trabalhou na instituição pública, o que caracteriza a divulgação “boca a boca”. Já ET3, ET11 e ET13 afirmaram ter tido conhecimento da vaga em que ingressaram ao “deixar currículo” na instituição pública. Os trechos abaixo mostram as duas formas predominantes de

divulgação das vagas.

Através de uma pessoa aqui dentro! (ET1).

Foi indicação... de um rapaz que trabalhava aqui. (ET4).

Quando eu entrei aqui foi por sorte mesmo... eu estava passando perto do órgão público e deixei o currículo, mas não teve nenhuma divulgação. Eu estava distribuindo currículos e passei no local [órgão público] e falei vou deixar aqui ...por isso contrataram. (ET3).

[...] eu também nem sabia que aqui [no órgão pública] tinha essa possibilidade... aí por um a caso eu vi uma colega assim... ah só você deixar o currículo com fulano ... aí deixei o currículo na época era o [...] ... deixei com ele. (ET12).

A minha foi eu que vim entregar o currículo ... aí me chamaram... eu fiz um mapa geográfico assim (risos)... fui entregando os currículos.. ah... vou chegar... entregar na [...] [instituição pública] lá... entreguei... aí me chamaram... depois de uns dois dias, três dias. (ET13).

Meu marido trabalhava aqui na [instituição pública] ... trabalha, né aqui até hoje... e na época ele ficou sabendo que iria surgir vagas no setor [...] e eu vim aqui pra procurar saber... pra trazer meu currículo. (ET14).

Constata-se que o “boca a boca” é o mecanismo institucionalizado pelas empresas terceirizadas para divulgação das vagas para preenchimento dos postos de trabalho. Ainda que, seja possível destacar o SINE, como mecanismo que poderia ser utilizado pelas empresas para tornar público as vagas e atrair uma quantidade maior de interessados, uma vez que o mesmo constitui um serviço público e gratuito que busca organizar o mercado de trabalho com vistas a promover o encontro entre a oferta e demanda de trabalho (BRASIL, 2015). Contudo, esse meio, embora lembrado nas palavras de alguns dos entrevistados, não demonstrou ser utilizado.

ET6 destacou que as vagas são divulgadas no SINE e no rádio e, ao ser indagado como soube da vaga de emprego, respondeu que foi pelo rádio. Dessa forma, embora o SINE tenha sido mencionado pelo entrevistado, esse não demonstrou ser o meio pelo qual ficou sabendo da vaga de emprego na qual ingressou. A ET8 também alegou que as vagas são divulgadas no SINE, porém quando questionada como ficou sabendo da vaga quando ingressou na função, a mesma demonstrou que foi através de uma servidora da instituição pública, o que demonstrou divergência. Já os ET5 e ET7 afirmaram que as vagas não são divulgadas, mas ao serem indagados sobre como ficaram sabendo da vaga de emprego destacaram que foi por meio da prefeitura, conforme pode ser verificado a seguir.

[...] eu vi um anúncio num quadro de aviso da... pela prefeitura que o órgão público veio de [...] pedindo várias pessoas...vários tipos de função pra poder exercer lá [no órgão público]... foi onde que eu passei na prefeitura e vi... procurei o responsável lá na prefeitura e eles **me deram uma carta** e eu

procurei o órgão público. (ET5, grifo nosso).

Pela prefeitura! [...] Então é lá na prefeitura tem um departamento lá que recebe ... como é que diz é... informação né... sobre vaga de emprego... aí a gente ficou sabendo foi lá... mandaram eu ir no órgão público pra fazer a entrevista.

Entrevistadora: Aí você procurou quem no órgão público?

A servidora [...]! (ET7).

Mesmo não sendo possível constatar a influência de atores políticos, é possível inferir, a partir dos relatos dos entrevistados que existe a potencialidade de a terceirização ser utilizada como meio para prática de clientelismo político, conforme alertado por Battaglio Júnior e Ledvinka (2009). Outro aspecto que cabe ser ressaltado diz respeito às falas de ET5, ET7, ET12, ET13 e ET14, quando fazem a ligação entre as vagas e a instituição pública e não às empresas terceirizadas, o que reforça a necessidade da observância do princípio da publicidade, uma vez que evidencia a instituição pública como promotora do emprego ainda que de maneira indireta, o que torna necessário a observância do princípio da publicidade para conferir credibilidade nas ações (NOHARA, 2014).

Entretanto, como a divulgação formal das vagas é deficitária sendo praticamente inexistente, a divulgação dos pré-requisitos para preenchimento das mesmas também são. Mesmo que os entrevistados ET10, ET12 e ET13 não souberam ou não responderam, a maioria (ET1; ET2; ET3; ET4, ET5; ET7; ET8; ET14) afirmaram que não existe divulgação dos pré-requisitos. Ainda que os entrevistados ET6, ET9 e ET11 afirmem que há divulgação, porém pelas respostas, a mesma ocorre informalmente, sendo que os pré-requisitos são informados para o candidato quando entrega um currículo ou quando faz a entrevista.

Sim! (ET6).

São divulgados para o próprio candidato... para o pretendente da vaga, sim. (ET9).

Sim... porque como eu te disse no contrato tem... eu acho que na hora que deixa o currículo a pessoa já fala... ôh tem pra isso, isso e isso. (ET11).

Não... não... pede assim as vezes fala assim, conhece alguém que não seja ... que não dê problema, que já têm experiência... aí sempre perguntam [...]

Entrevistadora: Mas perguntam pra quem?

Pra quem vai indicar... que na maioria das vezes é indicação. (ET1).

Constata-se nas falas dos entrevistados fiscais de contratos, que não há divulgação dos pré-requisitos, o que pode ser observado na fala de EF1: “Nunca vi também... como eles não divulgam nem a vaga... nem o que precisa... a menos que alguém tenha interesse e venha procurar saber [...]”. Dessa forma, o discurso do EF1 demonstra conformidade com o dos

entrevistados terceirizados. Na fala da ET1, é possível verificar que, via de regra, as indicações são utilizadas como mecanismo para preencher as vagas e a divulgação das mesmas e dos pré-requisitos ficam restritos aos que “tem acesso” ou aos que tiveram “a sorte”. Cabe ressaltar que, o EF2 destacou que existe divulgação para “as vagas que necessitam”, conforme trecho extraído da entrevista:

As vagas que necessitam, sim... por exemplo, as vagas técnicas... a pessoa tem que ter curso técnico... o marceneiro tem que ter experiência [...] a parte de experiência você detecta na entrevista né [...] nós ficamos aqui não sei quantos meses precisando de um marceneiro... nó, mas foi muito difícil... aí nessas horas... **o preposto não consegue correr atrás sozinho... a gente dá informações...** olha... eu não conheço nada aqui em [...], então eu não dou informação nenhuma... mas sempre vai perguntar...oh fulano cê tá construindo uma casa... cê tem lá... o cara lá é marceneiro, ele é bom, não é bom... é [...] [fulano] entrevista o cara... **a gente tem que dar sugestão porque é muito difícil... ele vai no SINE**, ele vai em tudo quanto é fonte pra poder buscar água e não acha. (EF2, grifo nosso).

Em virtude da dificuldade de encontrar mão de obra para realização de atividade especializada e não dispondo de currículos ou indicações, vulgo dos que “tem acesso”, o relato do EF2 demonstra que prepostos recorrem aos meios formais de divulgação, porém, não dispensam os meios informais. Conforme pode ser verificado na fala do EF2, diante da dificuldade de se encontrar mão de obra para uma determinada função, o preposto solicita “sugestões” como também vai ao SINE. Entretanto, nas entrevistas com os funcionários terceirizados não se observou nenhuma contratação realizada em função de divulgação pelo SINE. Dessa forma, as indicações implícita ou explicitamente ganham destaque em detrimento de processos formais e transparentes, o que pode colaborar para a viabilização de prática de favorecimento, direcionamento, por agentes públicos, de pessoas para trabalhar nas empresas terceirizadas, bem como a prática de nepotismo velado, visto que esse pode ser entendido como a concessão de favores, ajudas e privilégios por agentes públicos, não apenas a seus parentes, mas também aos amigos (PAZZAGLINI FILHO, 2008).

A divulgação formal das vagas por meio do SINE, além de atrair um número maior de interessados, também poderia amenizar a dificuldade para selecionar candidatos para vagas mais específicas, uma vez que o mesmo realiza o cruzamento de perfil dos trabalhadores cadastrados com o perfil das vagas captadas e busca reduzir o tempo de espera tanto do ponto de vista do empregador quanto do trabalhador (BRASIL, 2015), pois constata-se nas entrevistas com os fiscais de contrato que, para algumas funções mais especializadas tais como marceneiro, pedreiro entre outros existe dificuldade de se encontrar a mão de obra, o que pode ser verificado nos trechos a seguir:

[...] tem cargos que são mais complicados [...] um caso de bombeiro hidráulico, de pedreiro... sabe... é realmente esses cargos muito específicos... são cargos que as vezes a pessoa ganha mais trabalhando fora do que numa empresa terceirizada. [...] É fácil ingressar... é difícil conseguir na verdade (risos)... acaba que aí o primeiro que aparecer que vai entrar e tem a dificuldade que as vezes dele não ter um perfil né... as vezes é um funcionário que falta muito, coisa assim ... então ... a empresa acaba meio amarrada as vezes... fica as vezes quinze dias, um mês sem conseguir repor as vezes aquele cargo, posto tá [...] (EF1).

[...] quanto menos especializada for a mão de obra mais difícil é de arrumar emprego... pra faxineira tem muita oferta... muita... cê tem uma pilha de currículos assim [fez gesto de volume alto]... vai de 18 anos à 60 anos querendo trabalhar. [...] o que vai depender se é fácil ou difícil vai ser a necessidade... se for baixa rotatividade ... quem tá aqui não quer sair... vai ser difícil ... mas de qualquer forma sempre tem gente de férias ... gente de licença médica... então, é normal o preposto né pegar um currículo pra pessoa ser freelance, né... ser freelance, ser ferista [...] não é fácil pela quantidade de gente procurando... vaga sempre tem, de um jeito ou de outro, mas é muita gente... o que que é fácil?... cê tem cem currículos e tem duas vagas, é fácil?... Não é fácil... não é fácil aqui... não é fácil em lugar nenhum... não é pro serviço público, não é fácil pra você ser contratado por uma empresa privada que presta serviço público ou não... então, né... quanto menor for sua especialização, quanto menos instrução você tiver... pra porteiro, pra zelador mais difícil vai ser... agora, se tiver qualquer tipo de especialização [...] (EF2).

Observa-se, nas entrevistas com os fiscais de contrato que, a pouca oferta de mão de obra para exercer funções especializadas, eleva a dificuldade de encontrar profissionais no mercado e gera baixo número de interessados. Por consequência, os profissionais interessados nessas funções terão maior facilidade em conseguir ocupar o posto como funcionário terceirizado na instituição pública. Por outro lado, para os cargos genéricos ou que não se exige conhecimento ou habilidade específica para preenchimento da vaga, existe uma alta oferta de mão de obra, o que, na prática, pode representar maior dificuldade de conseguir uma colocação em tais funções devido ao aumento potencial do número de interessados. Entretanto, mesmo para as funções que dispõem de alta oferta de mão de obra e mesmo existindo vários currículos, na prática, poucos chegam a participar das seleções/entrevistas.

A não divulgação e transparência das vagas reflete na baixa competição e faz com que as mesmas fiquem restritas aos que “tem acesso”, confirmado quando indagado aos entrevistados terceirizados se havia mais candidatos à vaga de emprego quando os mesmos realizaram a seleção. Embora a maioria dos entrevistados (ET2, ET4, ET5; ET6; ET7; ET9; ET11; ET12; ET14) tenha destacado que havia mais candidatos, a ET10 não se lembra, e apenas ET6, ET11 e ET12 relataram ter havido um número considerável de candidatos, entre 30 e 50 interessados. No geral, constatou-se que o número de candidatos é baixo, em torno de cinco, ou inexistente, conforme constatado nas entrevistas com os entrevistados ET1, ET3, ET8, ET13,

que responderam que não havia mais candidatos quando realizaram a seleção.

Não! (ET1).

Havia! Três pessoas! (ET2).

Não! Presencialmente não... só se teve algum assim que não fiquei sabendo. (ET3).

Tinha! Tinha mais duas pessoas (ET4).

Sim... tinha uns cinco mais ou menos. (ET7).

Não! (ET8).

Sim! Cinco. (ET9).

Tinha... ah ... não lembro não. (ET14).

Para Mello (2010), o princípio da publicidade busca manter a plena transparência do comportamento administrativo como meio de não haver ocultamento dos assuntos de interesse coletivo. Nesse sentido, entende-se que a divulgação das vagas de emprego constitui um assunto de interesse coletivo, na medida em que o trabalho é um direito social previsto na CF/88 (BRASIL, 1988); assim como a divulgação é necessária ao alcance dos direitos republicanos, que são os direitos dos cidadãos em relação aos indivíduos ou grupos que desejam se apoderar do que é público (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Costa (1994) e Giampoli (2013) destacam a geração de emprego como um dos aspectos positivos no processo de terceirização. No setor público, a geração de postos de trabalho com a terceirização é dada pelo Estado, por isso, deve ser levado em conta a observância da publicidade, bem como dos demais princípios. O SINE busca aumentar a efetividade do processo de inclusão social e produtiva dos trabalhadores, principalmente para os que possuem mais dificuldades de inserção no mercado de trabalho (BRASIL, 2015). Dessa maneira, as vagas divulgadas, por meio desse mecanismo, poderiam oportunizar admissão aos desprovidos “de acesso”.

No caso analisado, quando há necessidade de contratação, a facilidade em conseguir o trabalho na instituição pública, via empresas terceirizadas, vai depender da indicação, de “ter acesso” para as vagas com baixa exigência, ou, caso a necessidade esteja atrelada à mão de obra com funções que exigem conhecimento específico e, desprovidas de indicados, o primeiro que aparece, que tem a “sorte” terá facilidade em conseguir ocupar o posto de trabalho. Embora a literatura destaque a existência de alta rotatividade na terceirização (DI PIETRO, 2009; LOURENÇO, 2015; SILVA; SOUZA, 2004), o caso analisado demonstra ir na contramão, na medida em que a instituição pública concede relativa estabilidade aos funcionários terceirizados a cada troca de empresa, além de que, conforme relata a EF2 “[...] quem tá aqui não quer sair... vai ser difícil.” Essas peculiaridades atestam que o ingresso por indicação retira dos demais cidadãos tanto a oportunidade de pleitear a vaga quanto de conseguir um trabalho com relativa

estabilidade, ainda que ressalvadas a supressão de direitos pela precarização do trabalho advindas com o processo de terceirização.

Outro aspecto que cabe destaque, diz respeito à disponibilização de informações após o processo de seleção/entrevista. Desse modo, foi indagado aos entrevistados terceirizados se as empresas terceirizadas disponibilizam informações e justificativas quando o candidato à vaga de emprego não é selecionado. Os entrevistados ET3, ET5, ET6, ET7, ET8, ET10, ET12, ET14 afirmaram que não disponibiliza, ET11 e ET13 não souberam informar e ET1, ET2, ET4 e ET9 alegaram que existe disponibilização, mas constata-se que as informações, quando disponibilizadas, são de maneira informal, por meio de ligações e avisos informais ou, conforme destacado pelo ET9, avisam para o candidato no momento da entrevista.

Não... a pessoa se quiser que procura ligar para saber (ET3).

Eu acho que não... eles não dão informação nenhuma (ET12).

Justifica sim... todo mundo que eu vi que fez entrevista sempre ligou pra falar que não ia ser contratada... explicou sempre falou certinho [...] (ET1).

Só avisa o pessoal que não foi selecionado... que não é daquela vez, mais que a gente guarda o currículo para uma possível entrevista novamente, se a pessoa tiver interesse (ET4).

Disponibiliza na hora a justificativa por não preenchimento da vaga... fala na hora pro candidato... é... não serviu... **não preencheu o perfil** da empresa (ET9, grifo nosso).

ET9 relatou que a empresa disponibiliza a justificativa quando o candidato não é selecionado informando que o mesmo não preenche o perfil solicitado. Embora tenha destacado que na sua seleção havia cinco candidatos, ao ser questionado sobre o motivo que levou sua escolha para o preenchimento da vaga, este destacou que foi pelo fato de ter enquadrado no perfil, conforme pode ser verificado a seguir.

Sim! Cinco.

Entrevistador: Por que você acha que foi escolhido?

Porque eu me enquadrei no **perfil** específico que eles estavam pedindo na época (ET9, grifo nosso).

Nohara (2014) destaca que a publicidade permite aos cidadãos terem conhecimento das ações realizadas no espaço público. Entretanto, observa-se que a falta de transparência na divulgação de critérios para preenchimento dos postos de trabalho gera incerteza nos meios adotados pelas empresas terceirizadas. Nesse sentido, constata-se que o ET9 (ver Quadro 1) possui nível de escolaridade inferior ao exigido para a função de auxiliar administrativo pois, conforme descrito nos editais e contratos analisados, para estar de acordo com o perfil de

auxiliar administrativo o candidato deve possuir nível médio completo (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a), o que não se comprova, uma vez que ET9 declarou não possuir tal nível de escolaridade. Dessa forma, observa-se que o ET9 não foi selecionado em função de ter enquadrado no perfil exigido nos editais e contratos, o que leva a inferir que a utilização de argumentos subjetivos do tipo “enquadrar no perfil” torna os critérios e os processos obscurecidos, facilitando a contratação dos que “tem acesso” ou tiveram “a sorte”.

Pazzaglini Filho (2008) destaca que a publicidade consiste no acesso difuso de informações e abrange o acesso a informações em geral para conferir transparência da administração da coisa pública. A ausência de transparência dos critérios exigidos pelas empresas terceirizadas, as quais executam uma atividade pública, faz com que a justificativa de preencher a vaga em função do perfil seja utilizada frequentemente de maneira leviana, uma vez que não demonstra a presença de mecanismos claros; assim como não há oportunidades iguais de acesso, constatado quando indagado aos fiscais de contrato se as empresas, no ato da seleção de seus funcionários, oferecem oportunidades iguais de acesso ao emprego aos cidadãos que se interessarem pela vaga.

A publicidade é condição necessária à transparência (PAZZAGLINI FILHO, 2008), por isso as informações de interesse geral devem ser disponibilizadas como meio para criar oportunidades iguais. Embora ressaltado pelo EF2 que “[...] não houve nenhuma discriminação... inclusive ela [empresa atual] cumpre a parte de cotas... não sei qual o percentual... se é 10, se é 20, se é 30% de pessoas portadoras de necessidade especial, né... por raça, credo nunca vi nenhum tipo de discriminação.” A EF1 demonstrou que as empresas terceirizadas não oferecem oportunidades iguais em virtude de:

Também não, por conta disso... ela não coloca, não publica... estamos contratando, traga seu currículo... tá... o quê que a gente... diariamente a gente recebe currículos aqui no órgão público... sempre... hoje em dia a gente pede até pra entregar diretamente pro preposto tá... [mas já teve fase em que entregavam diretamente] pra administração [...] hoje já é o preposto que faz isso... ele pega aqueles currículos que ele chamaria para entrevista tá... então não é publicado... quem passou por aqui e deixou um currículo tá... mas o quê que acontece muito... olha, fulano indicou beltrano ... então as vezes vem dois, três, quatro indicados entendeu... então você sabe que a possibilidade de ser contratado um indicado é muito maior entendeu. (EF1).

Para os entrevistados funcionários terceirizados ET2, ET6, ET8, ET9 e ET11 as empresas oferecem oportunidades iguais de acesso ao emprego a todos os cidadãos no ato da seleção, mas não justificaram suas respostas com exceção da ET11 que considera que oferece e destacou que: “[...] acho que não dá tempo nem de divulgar porque a gente sabe que tem uma pilha de currículo, sabe... então... mas eu acho que dá sim.” (ET11). A maioria (ET1; ET3; ET4;

ET5; ET7; ET10; ET12; ET13; ET14) já não tem a mesma opinião, conforme pode ser aferido nos trechos das entrevistas.

Não [...] acho que não porque muitos currículos... muita gente... eu acho que seleciona... na hora que olhar ali pra selecionar já vê alguns requisitos que já encaixa mais, né... aí escolhe uns 5, 6 e chamam aqueles, só. (ET1).

Não! Isso não é não... porque as vezes eles pegam pessoas mais é indicado... (ET5).

Ah... aí eu acho difícil né... mediante a crise ainda... como é que vai chamar pra entrevista... não tem como não. (ET13).

Se todos eu não sei... mas alguns realmente eles fazem entrevista... levam até o chefe do setor que tá precisando, no caso... mas vai é do negócio... se for parente tem uma forcinha extra. (ET14).

Dessa forma, mesmo diante de vários currículos, que mesmo não havendo divulgação não deixam de ser entregues na própria instituição pública. Por vezes, entregues para servidores quando a figura do preposto não se faz presente, conforme destacado pela EF1. Tal situação demonstra que as pessoas trabalham de fato para a instituição pública, embora não pertençam a este universo. Contudo, aqueles que pleiteiam uma vaga vão encontrar dificuldades de participar até mesmo dos processos de seleção, uma vez que não há transparência nesses processos por meio da divulgação de critérios para preenchimento das funções.

O acesso ao emprego pode ser considerado como algo necessário para garantir uma vida digna a qualquer cidadão. Nesse sentido, ao publicizar as vagas de emprego disponíveis, via empresas terceirizadas se torna um meio de oportunizar aos cidadãos a possibilidade de pleitear uma vaga que diante de um cenário de crise se torna cada vez mais difícil conseguir uma colocação no mercado de trabalho conforme ressaltado pelo ET13. Independente da forma, na essência, os funcionários terceirizados acabam exercendo uma função pública indireta, por isso, a flexibilização não deve ser utilizada para propiciar a infiltração de contratações de parentes e de funcionários indicados para funções na administração pública (SILVA; SOUZA, 2004), mas ao contrário, deve ser cogitada por qualquer cidadão.

Na prática, as empresas terceirizadas não demonstram ser transparentes com seus funcionários vistos que foram vários relatos dos entrevistados em relação a não divulgação, por exemplo, dos seus direitos, comprovado quanto perguntado aos entrevistados terceirizados se as empresas agem com transparência e divulgam seus atos. As respostas demonstraram que, na maioria das vezes, os funcionários que buscam as informações.

As vezes não é muito claro não... a gente fica sabendo por auto, aí a gente vai atrás né [...] (ET4).

Eu acho que não... é o funcionário que tem que correr atrás pra saber porque se deixar pela empresa... a empresa só quer o bem dela né [...] (ET7).

Ah eu acho que não... é bem complicado essa questão... até quando a gente precisa saber de alguma coisa mesmo... em relação à... vamos supor... pagamento que veio faltando... alguma coisa assim... nem sempre eles sabem responder pra gente o que tá acontecendo... maior parte das vezes a gente sai de lá sabendo menos do que a gente entrou (risos). (ET14).

Mesmo os entrevistados que tiveram um posicionamento positivo demonstraram que a transparência e divulgação não acontece de maneira espontânea, mas sim porque buscaram se informar seja verificando as convenções coletivas de trabalho ou questionando a própria empresa.

Então, até o ponto que eu vejo hoje acho que sim... porque assim, se tiver alguma dúvida a gente sempre corre atrás para saber... eu principalmente corro atrás... ligo lá e quero saber o porquê... se eu tenho direito numa coisa, por que que não me deu, se eu posso fazer isso e não me passou... por exemplo um plano de saúde, se tem eu vou atrás, se tem direito a um dentista eu vou atrás, aí eles sempre explica certinho a gente... mas não é divulgado assim as vezes no começo... a gente tem que ir atrás e vê a convenção pra gente saber. (ET1).

Aos fiscais de contrato foi perguntado se as empresas agem com transparência e divulgam seus atos. A EF1 fiscaliza contratos há oito anos e destacou que algumas empresas não demonstram ser transparentes, na medida em que seus próprios responsáveis não são presentes.

As vezes vem o responsável pela empresa... ele vem faz uma reunião com o pessoal... fala... explica essa parte o que que é importante... tem empresa que veio aqui ... na matriz para assinar o contrato e nós nunca vimos sabe... nunca vimos o responsável... tem empresa é... que é mais presente tá. (ET1).

Ela tem que ser transparente né... os atos que eu tenho conhecimento é... são os atos legais ... agora o que ela faz no escritório dela ... as formas que ela faz pra ganhar a licitação ou não ganhar licitação... eu não tenho como fiscalizar isso fora daqui não [...] qualquer documento que a gente precisa a qualquer tempo eles fornecem. (ET2).

A pouca transparência das empresas terceirizadas que prestam serviços no setor público é evidenciada quando, em alguns casos, os responsáveis por estas empresas, aparecem apenas para assinar o contrato. Essas ações demonstram falta de transparência das intenções dessas empresas. Além disso, leva a inferir que quando agem dessa maneira acabam deixando a gestão de seus funcionários por conta da instituição pública. Assim, verifica-se que não cumprem efetivamente com suas obrigações, o que demonstra pouco compromisso com o interesse público, o que é necessário para uma boa relação entre a coisa pública e a privada (SILVA; SOUZA, 2004).

EF2 falou em relação às empresas mais recentes em função de seu tempo na fiscalização de contratos que é de aproximadamente três anos, destacou que as empresas devem ser transparentes e que as empresas que fiscaliza vêm fornecendo as informações quando

solicitadas. Entretanto, as empresas tendem a estarem corretas para conseguir realizar a repactuação dos contratados até o prazo máximo de 60 meses visto que, após esse prazo ocorre nova licitação (BRASIL, 1993), pois conforme ET5:

A atual... essa aí é uma das empresas que até agora tá sendo umas das melhores....as outras não... a penúltima... **a penúltima também era desse jeito até que de repente ela fechou as portas**, entendeu?! A que está andando mais assim... é... fala com a gente... que a gente já fica sabendo das coisas... divulga as coisas pra gente... é essa aí... essa [atual] que tá sendo umas das melhorzinha. (ET5, grifo nosso).

Assim, as empresas quando desprovidas de transparência e idoneidade, agem de maneira oportunista, na medida em que abrem e fecham como muita facilidade. Isso desencadeia na violação dos direitos dos funcionários terceirizados e na não execução dos serviços, conforme contratado (LOURENÇO, 2015), tornando as relações empresas-funcionários-instituição pública inseguras e obscurecidas. Mesmo em relação à divulgação dos deveres de seus funcionários, as empresas terceirizadas não demonstram preocupação com a transparência pois, na maioria dos casos, a divulgação das atribuições/deveres acaba sendo realizada pela própria instituição pública, conforme pode ser constatado nos trechos extraídos das entrevistas.

Não, assim foi passado conversando né, conversando. (ET2).

Não... a empresa mesmo não passa... a gente recebe mais orientação, as ordens aqui mesmo do órgão público... como eu disse pra você do servidor [...] e [...] que são os supervisores nossos né... a gente recebe mais daqui... porque a empresa nem aqui ela fica... nem aqui ela num fica né ela é lá de [...] (ET5).

Não, não é a empresa que informa... quer dizer... tem um contrato que vem ali que geralmente a [instituição pública] é que pede o que que a gente tem que fazer e passa pra empresa... tem, mas é mais a [instituição pública], né, que pede o que que a gente tem que fazer. (ET12).

É chamado lá... junto com o chefe do setor, né, o servidor... aí é explicado... te passado, entendeu... o que cê deve fazer... teu trabalho... teu serviço. (ET13).

A empresa não me informou nada em relação as minhas atribuições... só fui contratada pra ser auxiliar administrativa do setor [...], mas não tem um... nada específico você vai fazer isso, isso, isso... não tem. (ET14).

Ainda que a interferência da contratante na atividade terceirizada seja utilizada como um meio de garantir que a prestação do serviço aconteça de maneira satisfatória (DI PIETRO, 2009), também pode apresentar distorções na medida em que, quando da ausência das empresas, as atribuições e deveres passam a ser realizadas informalmente pela instituição pública, o que pode resultar em determinações de atribuições incompatíveis deixando os funcionários terceirizados suscetíveis ao “[...] famoso eu não fui contratado pra isso [...]” (EF2). Apenas a ET11 e a ET12 demonstraram saber que as atribuições das funções que exercem estão

especificadas nos editais e contratos. A maioria dos funcionários terceirizados afirmaram ter conhecimento de seus deveres e obrigações pela instituição pública de maneira informal, no dia a dia, provavelmente para mascarar a relação instituição pública-funcionários terceirizados.

Dessa forma, a utilização de jeitinhos pela instituição pública por meio de ações informais, colabora com a inobservância da publicidade, contudo viabiliza a execução do serviço, já que a distância das empresas reflete na ausência de compromisso tanto com a execução dos serviços as quais se comprometem a realizar, quanto com seus funcionários. Entretanto, ao utilizar o “jeitinho” pode implicar em prejuízos tanto ao indivíduo quanto à sociedade (FLACH, 2012), na medida em que este é um mecanismo informal e que pode viabilizar distorções de acordo com o interesse de quem o aplica.

Percebe-se que a divulgação dos atos pelas empresas terceirizadas acontece de forma amadora. É possível dizer que as empresas terceirizadas não divulgam as obrigações para os funcionários terceirizados, deixando para a instituição pública fazê-la. Tal fato gera maior rentabilidade à empresa terceira. Contudo, se a empresa terceira cumprir com a gestão efetiva dos mesmos, o lucro talvez não fosse o mesmo. O monitoramento do contrato, bem como a gestão indireta dos serviços quando realizados pela instituição pública acaba tornando os custos de transação ainda mais evidentes. Assim como a não divulgação dos direitos com clareza, para os funcionários terceirizados faz com que as empresas terceirizadas levem vantagem em relação aos lucros. Desse modo, os efeitos positivos esperados com a terceirização podem ser revertidos, em função da natureza dinâmica das relações contratuais (ALONSO; CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015).

Dessa maneira, é possível dizer que nas relações contratuais entre instituição pública e empresas terceirizadas constitui um ambiente propício a práticas oportunistas, esta evidenciada pela busca de interesses individuais (BARNEY; HESTERLY, 2004), atrelados a lacunas contratuais como a não exigência de transparência e publicidade, ou seja, da observância do princípio da publicidade colabora para o não atendimento o interesse público e o bem comum.

Para Nohara (2014) a publicidade é um princípio básico que permite credibilidade pela transparência pela qual os cidadãos têm conhecimento das ações relacionadas ao trato da coisa pública. Nesse sentido, o Quadro 9 ilustra a aferição do princípio da publicidade, realizada principalmente na literatura, uma vez que não foi encontrado aspectos evidentes deste princípio nos editais e contratos analisados que constituam exigência. Em contraste, o Quadro 9 também demonstra que, os aspectos encontrados na prática da terceirização na instituição pública denotam a inobservância do princípio da publicidade, uma vez que a negação desse princípio

apresenta-se por meio de práticas obscuras, amadoras e não transparentes diante da sociedade.

Quadro 9 - Princípios da Administração Pública: Publicidade.

<b>Publicidade</b>		
Conceito Norteador	Aferição (Valor declarado)	Negação (Valor praticado)
Manter a plena transparência do comportamento administrativo não podendo haver ocultamento dos assuntos de interesse coletivo. (MELLO, 2010).	Transparência/ Meios e abrangência	Processos baseados no “boca a boca” / meios informais e abrangência limitada
	Nível de facilidade de acesso do público	Dificuldade de acesso pela não utilização de mecanismos formais de divulgação
	Divulgação de vagas de emprego	Divulgação deficitária e predominantemente informal.
	Transparência nos critérios de acesso	Falta de transparência nos critérios de acesso
	Interesse Público	Interesse Privado
	Relações transparentes (Divulgação de direitos e obrigações)	Comportamentos obscuros Divulgação deficitária e informal

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

As empresas terceirizadas prestadoras de serviços públicos devem estar sujeitas à transparência, tanto em relação aos seus empregados, instituição pública ou em relação aos cidadãos, uma vez que recebem recursos provenientes da contribuição dos últimos. A transparência deve permear seus atos e ser exigida pela instituição pública, assim como as organizações públicas devem, além de exigir a observância da publicidade, fiscalizar e cultivar sua efetivação.

## 8.5 Eficiência

O princípio da eficiência é dirigido para a busca de resultados de modo rápido e preciso, visando à satisfação do interesse público (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Para Pimenta (1998), uma administração pública flexível e focada em resultados necessita de recursos humanos qualificados para desempenhar as funções com eficiência e qualidade. Dessa forma, os aspectos principais analisados nesta categoria dizem respeito aos requisitos de qualificação para os postos contratados, treinamento, capacitação, reciclagem, planejamento, metas,

acompanhamento, avaliação, resultados e ações de redução de custos.

Nesse sentido, na análise dos editais e contratos foi possível identificar os seguintes aspectos relacionados à eficiência exigidos pela instituição pública para execução dos serviços pelas empresas terceirizadas, quais sejam: a experiência e/ou escolaridade como requisitos de qualificação necessários aos funcionários terceirizados que irão desempenhar as atividades dos postos contratados, bem como o treinamento, capacitação e reciclagem. Dessa forma, tanto a seleção de funcionários quanto treinamento e capacitação são atribuições das contratadas cabendo à contratante acompanhar o cumprimento dos requisitos de qualificação profissional exigidos nos editais e contratos COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b).

A primeira característica analisada diz respeito à exigência de experiência, entretanto, alguns aspectos serão discutidos antes de iniciar essa discussão propriamente dita. Nas entrevistas e nos documentos analisados foi possível identificar que quatro entrevistados terceirizados ingressaram em funções/cargos distintas das que exercem atualmente, o que leva a crer que ao longo do tempo mudaram de cargo, ou seja, foram “promovidos”. A ET2 ingressou no serviço de limpeza e conservação e foi promovida para a função de copeira; ET9 e ET13 ingressaram como auxiliar de serviços gerais e foram promovidos para auxiliar administrativo; E12 de auxiliar administrativo para secretário atendente. Apesar de não ter mudado de cargo, identificou-se que a ET4 acumula duas atividades, o cargo de auxiliar administrativo e, ao mesmo tempo, a função de preposto. Devido a essas peculiaridades, segue-se a apresentação dos requisitos e exigências necessárias à execução das atividades que já foram ou são desempenhadas pelos entrevistados, quais sejam:

- a) Auxiliar administrativo: experiência mínima comprovada de um ano e nível médio completo;
- b) Auxiliar de serviços gerais: experiência mínima comprovada de um ano;
- c) Copeira: experiência mínima comprovada de um ano;
- d) Encarregado de limpeza: experiência mínima comprovada de um ano;
- e) Motorista: Experiência mínima comprovada de 03 (três) anos e Carteira Nacional de Habilitação, CNH, Categoria D.;
- f) Porteiro: Experiência mínima comprovada de um ano;
- g) Secretário Atendente: experiência mínima comprovada de um ano e nível médio completo;
- h) Serviços de limpeza e conservação: experiência mínima comprovada de um ano;

- i) Vigilante: atender as determinações legais específicas, bem como as previstas no Acordo coletivo da categoria (COMPRASNET/ECPE 2010-2014a; 2010-2014b).

Assim, nos editais e contratos estão especificados a habilitação para o preenchimento das funções/cargos, bem como as atribuições principais e exigência de experiência mínima, se for o caso, de acordo com cada posto de serviço contratado (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b).

Observou-se que a exigência de experiência é um requisito para a maioria dos cargos exercidos pelos entrevistados, com exceção de vigilante. Cabe ressaltar que em 2008, por meio da Lei 11.644, foi incluído o art. 442 à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que impede o empregador de exigir do candidato ao emprego comprovação de experiência prévia por tempo superior a seis meses no mesmo tipo de atividade (BRASIL, 2008a). Dessa forma, verificou-se que os editais e contratos analisados não demonstram clareza na exigência de experiência, na medida em que fica apenas subentendido que a instituição pública estabelece que, a contratada deve alocar nos postos de trabalho pessoas que possuam experiência para executar a função, o que pode caracterizar desacordo com a CLT por exigir um ano de experiência.

Independentemente do tempo exigido pela instituição pública nos editais e contratos, na prática, foi constatado que a exigência de experiência de um ano descrita nos mesmos não se mostrou fator determinante para seleção dos funcionários terceirizados. Quando perguntado aos entrevistados funcionários terceirizados se, no ato da seleção, foi exigido algum tipo de experiência as respostas de ET2, ET3, ET4, ET5, ET8, ET9, ET10, ET12 e ET14 confirmaram que não foi exigido.

[...] É... primeira vez que eu trabalho registrada é aqui no órgão público... das outras vezes que eu trabalhei foi de acompanhante de idosos, casas de família, babá né (ET2).

Exigido, não. (ET3).

Não!... que é o cargo que eu ia entrar... que eu nunca tinha trabalhado como auxiliar... só tinha os cursos né, profissionalizante, mas eu não tinha trabalhado ainda na área. (ET4).

Quando eu entrei na primeira empresa... então eles não exigiram experiência... eles mandaram eu pra vê se dava certo né ... como se diz... deu certo. (ET5).

Não! Também não. (ET10).

Não... não foi exigido nenhuma experiência não, mas o fato de ter trabalhado como recepcionista né... na escola de inglês... ajudou. (ET14).

Dessa maneira, verifica-se que mesmo que haja exigência, a mesma não vem sendo observada, visto que a ET2 atribui ao órgão público a primeira oportunidade de acesso ao

emprego formal. A relação entre os funcionários terceirizados e a instituição pública pesquisada é sempre reforçada nas falas dos entrevistados e deixa as empresas como mero mecanismo viabilizador de acesso ao emprego. Entretanto, o que se analisa no contexto da eficiência são os critérios para conferir qualidade na prestação do serviço pelas empresas terceirizadas. Como foi identificado nos editais e contratos o fator experiência como critério para a execução das funções com exceção do cargo de vigilante. Dessa forma, nos editais e contratos é exigido experiência, contudo não é o que vem sendo praticado, pois a mesma não vem sendo tratada como exigência para ingresso, mas apenas considerada como um fator potencialmente aplicável, constatado mesmo nas falas de quem afirmou haver exigência de experiência.

Precisava sim, de experiência assim... que tivesse trabalhado já na área de auxiliar administrativo, mas eu não tinha...acho que foram assim... uma piedade que tiveram comigo mesmo, porque eu não tinha... eu tinha experiência com o público, porque eu trabalho com o público, mas experiência em computador, por exemplo, essas coisas eu não tinha... entrando aqui que eu aprendi. (ET1).

Tinha que ter experiência... ah... isso aí eles pedem de um ano, dois anos, três anos... quanto mais experiência a gente tiver melhor. (ET6).

Ah, na época eu não lembro [...] (ET7).

Sim! Um ano, no mínimo. (ET11).

No meu foi... se eu já trabalhei é... com isso entendeu... por exemplo, nessa área [...] trabalhei no [...] já dei manutenção e já... [...] assistência técnica, entendeu. (ET13).

Como pode ser observado dos trechos das entrevistas, apenas ET1, ET6, ET11 e ET13 disseram que é exigido experiência e, o ET7 declarou não se lembrar. Dos entrevistados que declararam que as empresas terceirizadas exigem experiência, observou-se consistência apenas na afirmação de ET11 que demonstrou maior conhecimento em relação aos contratos entre a administração pública e as empresas terceirizadas. Já o ET6, apesar de ter afirmado que experiência constituiu uma exigência para realizar a função de vigilante, o que não foi comprovado nos editais e contratos analisados, além de que o entrevistado não soube afirmar com precisão qual o tempo é exigido. No caso da ET1, constata-se que a exigência de experiência não se mostrou fator determinante na sua seleção, pois não tinha experiência como auxiliar administrativo e afirmou que não tinha domínio na utilização de computadores, o que caracteriza desacordo com as exigências dos editais e contratos, visto que consta como atribuição operar equipamentos destinados a digitação (COMPRASNET/ECPE, 02/2010; 03/2010; 04/2011; 05/2012; 06/2012; 07/2013; 08/2013; 09/2014). Constata-se, no caso da ET1 que o fator eficiência é renegado para contemplar quem tem o “Qi”. Dito de outra forma, as

exigências edilícias são renegadas aos critérios do privilégio (BARBOSA, 2014).

Outro aspecto identificado diz respeito a qualificação/habilitação dos funcionários terceirizados. Conforme editais e contratos analisados, as empresas devem manter os funcionários com a qualificação exigida para executar os serviços contratados sob penalidade de multa de 1,0% do valor mensal estimado do Contrato por ocorrência (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Entretanto, não apenas a exigência de experiência não vem sendo observada como também foi constatado na amostra pesquisada um caso de incompatibilidade entre o nível de escolaridade exigido com o nível de escolaridade declarado. No caso de auxiliar administrativo é exigido, além da experiência comprovada de um ano, o executor da função deve ter ensino médio completo. O ET9 declarou, na entrevista, não possui ensino médio completo (ver Quadro 1) fazendo com que, perante as exigências dos editais e contratos, não esteja habilitado para a função de auxiliar administrativo. Apesar de o mesmo ter afirmado que tem nível médio incompleto afirmou que outros cursos foram levados em consideração para sua seleção quando indagado sobre as habilidades, conhecimento, cursos que tenham feito foi considerado para seleção o mesmo afirmou: “Sim... tipo tenho curso de informática... com certeza foi contado... tinha curso de relacionamento com pessoas... atendimento ao cliente, economia... essas coisas... todos os cursos que eu tenho foi levado, com certeza, em conta.” (ET9). Soa contraditório que a empresa não tenha verificado sua comprovação de escolaridade exigida por editais e contratos, mas tenha considerado outros cursos que não fazem parte das exigências contratuais. Embora seja com base no processo de seleção que se escolhe funcionários qualificados com vistas a manter ou aumentar a eficiência (ARAÚJO, 2005), isso não demonstra constituir preocupação quando empresas terceirizadas assumem serviços públicos na medida em que as mesmas não acatam as determinações dos editais e contratos.

A eficiência pode ser comprometida na medida em que a instituição pública também não realiza um acompanhamento efetivo dos requisitos descritos nos editais e contratos, constatado quando perguntado aos fiscais de contrato como se dá a verificação quanto aos requisitos de qualificação profissional exigidos nos editais e contratos, as repostas demonstram que a fiscalização, nesse aspecto, é deficitária.

Isso é com a empresa... porque para empresa contratá-lo... ela... ele tem que ter esse documento [se referiu aos vigilantes]. [...] eu tive um treinamento agora recentemente... que nós descobrimos que realmente temos que ter uma pasta com essas informações que a empresa tem. [...] Então, atualmente eu não tenho [...] é interessante que nós viramos um segundo RH da empresa porque... olha, o órgão público vai ter que toda a documentação do funcionário... mas eu não sou o RH da empresa... né... mas nós temos que ter lá... há exigência

desse documento... então eu tenho que ter lá esse documento, uma cópia desse documento... então nós estamos providenciando... pedir para empresa que nos mande uma cópia desses documentos que o funcionário tem. [...] Poderia entrar uma pessoa com ensino fundamental e as vezes a gente não conseguir verificar isso... então é uma desses motivos que eles falam, hoje em dia, dessa exigência de você ter essa documentação do funcionário. [...] Eu não tenho... não tenho aqui... tanto que eu estou começando a pedir pra empresa... aí o pessoal te olha com aquela cara feia né... nossa que chata... que que você tá querendo vê... não... é só obrigatoriedade da função de fiscal. (EF1).

Tem que ter o curso né... é verificada a documentação dele... o preposto que verifica a documentação [...] o fiscal não tem... olha, a empresa assume o risco... então, o fiscal avalia todo o processo inicial de contratação... contratou pra vigilante... se contratou tem que ter os pré-requisitos... eu não vou ficar autenticando certificado de curso... não faço isso. (EF2).

Embora constitua obrigação da contratante observar o cumprimento dos requisitos de qualificação profissional exigidos nos editais assim como solicitar as substituições e os treinamentos que se verificarem necessários (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b), na prática, evidencia-se a existência de uma fiscalização deficitária no aspecto de comprovação dos requisitos exigidos nos editais vinculados aos contratos, o que pode vir a comprometer a qualidade na prestação do serviço, visto que a qualificação sugere eficiência e qualidade do desempenho das suas funções (PIMENTA, 1998). Conforme demonstrado nas falas dos entrevistados fiscais de contratos, é possível dizer que atualmente existe um gargalo, na medida em que os fiscais não pedem comprovação para as empresas em relação à qualificação dos funcionários terceirizados, o que explica o fato da amostragem desta pesquisa ter sido constatada incompatibilidade entre a escolaridade declarada por ET9 com a escolaridade exigida nos editais para a função de auxiliar administrativo.

Dessa maneira, ao não observarem as exigências mínimas contratuais para a seleção de seus funcionários, as empresas terceirizadas não se mostram comprometidas com a qualidade na prestação do serviço. Para Silva e Souza (2004), a falta de qualificação e treinamento/capacitação evidenciam fatores inquietantes no processo de terceirização, na medida em que a contratante acaba pagando altos preços que não se traduzem em benefícios plausíveis, por vezes, em função do despreparo da mão de obra utilizada pelas empresas terceirizadas, o que não se demonstra condizente com uma administração pautada no princípio da eficiência, a qual visa atingir os objetivos de maneira mais simples e rápida, melhorando a relação custo/benefício (PAULO; ALEXANDRINO, 2015).

No caso analisado, a qualidade não foi percebida, pois foi comprometida pela falta de qualificação dos funcionários terceirizados. Além disso, as empresas terceirizadas não se preocupam em verificar experiência e escolaridade, como também não incentivam seus

funcionários a melhorar o nível de escolaridade. Tal fato é comprovado quando indagado aos entrevistados terceirizados e fiscais de contratos se existe incentivo, por parte das empresas terceirizadas, para melhorar o nível de escolaridade, a maioria (ET1; ET2; ET3; ET4; ET5; ET6; ET7; ET8; ET10; ET11; ET12; ET14) dos entrevistados terceirizados afirmaram que não existe, assim como os entrevistados fiscais de contrato, EF1 e ET2.

Não! Nenhuma. (ET1).

Não, não existe incentivo não... mais aí parte da gente né. (ET2).

Não... isso eu nunca vi aqui não. (ET8).

Não vejo!... Por exemplo, não tem é... olha... incentivo... um determinado funcionário que fez um ensino médio ... um curso tal pode né... entrar num outro cargo sabe... não vejo muito. (EF1).

As poucas iniciativas de melhoria no nível de escolaridade partem dos próprios funcionários visto que foi constatado dois casos (ET3; ET11) em que estão cursando graduação, porém por iniciativa própria. Ressalta-se que ET9 e ET13 disseram que existe, mas constata-se que o incentivo é informal/verbal e, por vezes, vem de servidores públicos, conforme pode ser observado nas entrevistas:

O meu servidor... ele fala pra mim, né....

Entrevistadora: E a empresa terceirizada?

Não! No dia do treinamento [reunião] lá... incentiva, né... que teve aí no auditório aí... falaram. (ET13).

A seleção visa escolher funcionários qualificados e aptos (ARAÚJO, 2005). Nesse sentido, foi indagado aos funcionários terceirizados se cursos, conhecimentos em informática, por exemplo, ou aspectos relacionados a habilidades, como saber lidar com o público/usuário, entre outros, foram considerados quando realizaram o processo de seleção. As respostas demonstraram que tais aspectos geralmente não são determinantes na seleção, uma vez que os entrevistados ET1, ET2, ET5, ET8, ET10, ET11, ET13 declararam que não.

Não! Porque o curso que eu tenho não tem nada a ver com o serviço que eu faço. (ET1)

Não... se alguma coisa... se algum estudo meu serviu de base... Não. (ET10).

Já os entrevistados ET3, ET4, ET6, ET7, ET9, ET12 e ET14 afirmaram que sim e destacaram o conhecimento e ou curso de informática como fator levado em consideração para seleção, principalmente pelos que exercem função na área administrativa:

Foi... eu tinha curso de informática... como aqui teria que mexer no computador eu acho que ajudou bastante em relação à isso e eu já tinha trabalhado como freelance né aqui... então eu acho que isso ajudou bastante. (ET14).

Sim... foi como eu disse na primeira vez que eu entrei no serviço terceirizado foi para a área de informática e minha área que eu seria contratado auxiliar administrativo... eu tinha **um curso de manutenção** [de computador] e tinha também um curso de administração [profissionalizante]... então ele falou que foi o que encaixou melhor. (ET3, grifo nosso).

Saber lidar com computador, no caso dos funcionários que exercem suas funções na área administrativa, é fundamental. Entretanto, curso de manutenção e configuração de computador citados por ET3 e ET13 não fazem parte das exigências para a função de auxiliar administrativo descritas nos editais e contratos analisados.

No primeiro momento, ET13 alegou que sua seleção não aconteceu por causa de curso. Conforme o entrevistado, “[...] não foi por causa disso não... não foi por causa de curso não [...]” (ET13). Porém, quando indagado qual foi o fator considerado: “Ah não... aí sim... acho que foi” e afirmou que: “computação... da Linux ... configuração mesmo... essas coisas assim da área aqui” (ET13).

O ET13 declarou que sua experiência com manutenção e assistência técnica contou para sua seleção para o cargo de auxiliar administrativo. Nas observações diretas realizadas em conjunto com as entrevistas constatou que o ET13 exerce suas funções em um laboratório de informática e que, quando o mesmo declara que manutenção e assistência técnica foram considerados para sua seleção, subentende-se que o mesmo realiza essas atribuições. Contudo, as atividades realizadas por ET13 configuram como incompatíveis com a função de um auxiliar administrativo. De acordo com a Instrução Normativa 02/2008, não é permitido “promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado” (BRASIL, 2008b, p. 2). Portanto, há um desvio de finalidade entre as atividades descritas nos editais e as atividades praticadas, o que pode gerar conflitos de interesses e gerar processos na justiça e traduzir em aumentos de custos.

Reduzir custos é frequentemente relacionado à eficiência (ABRUCIO, 1997), bem como fator predominantemente destacado para se utilizar a terceirização. Embora se mostre questionável quando as empresas terceiras não cumprem com as exigências contratuais, oferecem funcionários com baixa qualificação (COSTA, 2007; SOUZA; SILVA, 2004) e não investem em capacitação e qualificação de seus funcionários (MAGALHÃES; CARVALHO NETO; SARAIVA, 2011).

Quando perguntado aos funcionários terceirizados se as empresas oferecem cursos de capacitação continuada, as repostas foram unânimes visto que todos os entrevistados afirmaram

que não existe curso de capacitação continuada. Assim como destacado também pelos fiscais de contrato.

Não vejo a empresa oferecendo esse curso tá, aqui... não tem nenhum caso [...] principalmente as vezes por ser muito específico aquele programa... aquele setor... claro, não custaria nada ela fazer um treinamento de tempos em tempos sobre atendimento, sabe... as vezes é uma coisa bem necessária... cordialidade... empatia coisa assim... é... não há uma exigência desse treinamento. (EF1).

No formato de curso não, mas na parte de tá fazendo... marcando reuniões... instruindo, sim... mas a capacitação como a gente entende como capacitação... que é um curso formal, não tem não. (EF2).

Nos editais e contratos ECPE 01/2010 e 02/2010, o treinamento/reciclagem de pessoal eram descritos como insumos e nos demais, os valores gastos pelas empresas terceirizadas e pagos pela instituição pública passaram a compor as despesas administrativas (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Embora com denominações diferentes, o fato é que a instituição pública tem um custo com treinamento/reciclagem dos funcionários terceirizados, ao constar nos editais e contratos tal exigência infere-se que são aspectos que visam buscar eficiência. Dessa maneira, cabe à contratada providenciar treinamento para seus funcionários conforme previsto na relação de obrigações da mesma. Para verificar como acontecem os treinamentos, foi indagado aos fiscais de contratos como os mesmos são realizados. As respostas demonstraram que, na maioria dos casos, os treinamentos são realizados por servidores ou pelos funcionários terceirizados que já executam a função.

Hoje... tem uma equipe de trabalho que já conhece o serviço tá... é um funcionário novo... ele é treinado pelos próprios colegas tá... então os próprios colegas ali... de trabalho vão mostrar pra ele... olha, aqui a gente limpa assim, assim, assado... aqui a gente faz tal coisa. [ou]

[...] Normalmente, eles são treinados nos setores... pelos servidores do setor tá... por conta de ser as vezes um caso específico [...] é os próprios servidores que fazem o treinamento tá... olha, é um sistema específico do protocolo ... então ele vai ser treinado naquele sistema específico de protocolo pelo servidor ou pelo colega que é mais antigo lá alguma coisa assim. (EF1).

Olha, existe... eu sei de alguns casos né... que quem vai trabalhar lá... passa... a própria pessoa responsável pelo setor... seja servidor [...], [...] é... mostra ... são vídeos aulas mesmo com... são slides... como se mexe, como se manipula... passa todas as orientações antes do pessoal colocar a mão em qualquer coisa... as EPs... então, esse treinamentos acabam sendo até formais ... geralmente a empresa, né... junto com o preposto, com o fiscal faz o treinamento com o pessoal da portaria... o pessoal de limpeza é... o pessoal de vigilância as vezes tem algumas palestras internas também... tem coisas formais né... que são formalizadas... a gente oficializa a empresa... solicita a empresa através de ofício que aborde tais e tais temas... e como eu falei assim... treinamento de cada setor... orientação de cada serviço acaba sendo informal... não dá pra formalizar não... então, sempre há um tipo de treinamento assim... não é

formalizado não, **mas todos os setores se viram pra... pro serviço não parar.** (EF2, grifo nosso).

Entre os entrevistados funcionários terceirizados, no que se refere ao treinamento recebido para executar o serviço, foi constatado casos em que não receberam treinamento, conforme alegaram ET2 e ET8. O ET5 foi o único a destacar que recebeu treinamento por empresa terceirizada, embora tenha destacado que das empresas que passou a atual foi a única a dar um treinamento: “[...] Não... nessa empresa atual que eu tô agora eles vieram aí e deram um treinamento pra nós... pouco mas deu... foi a única também porque as outras.” (ET5). O ET6 destacou que, no seu caso, o treinamento e reciclagem se dão por uma escola de segurança visto que seu cargo é de vigilante. A função de vigilante e de motorista, conforme relatado pelos fiscais de contrato existe a necessidade legal. “[...] a vigilância pela força de lei é obrigatória a reciclagem, motorista também é obrigatório a reciclagem e os demais é... sempre que se julgar necessário.” (ET2). Dessa maneira, os “demais” sempre que julgar necessário.

Na prática, os treinamentos acabam sendo realizados de maneira informal, diante das necessidades diárias pelos próprios terceirizados e, principalmente, pelos agentes públicos. Tal prática é confirmada pela a maioria dos entrevistados (ET1; ET3; ET4; ET7; ET9; ET10; ET11; ET12; ET13; ET14) quando destacaram que os servidores públicos são responsáveis ou corresponsáveis pelo treinamento ou orientações, como muitas das vezes preferem chamar.

Sim! Um servidor federal! (ET1).

[...] a gente teve a pessoa pra ensinar a gente o que a gente tinha que fazer e como... ao longo do tempo fomos aprendendo outras coisas. [...] era um servidor público que já não tá mais na aqui. [...] não foi bem um treinamento assim profundo, mas foi um ensinamento ali... na hora. (ET4).

Não... eu, por exemplo, quando eu entrei aqui ... foi no protocolo e o servidor [...] me ensinou o trabalho do protocolo... aí quando eu tava quase... já tinha aprendido, né... ele achando que eu ia ficar no protocolo ... daí pediram pra eu subir pra [...] [setor da alta administração do órgão] e foi me passado um trabalho da... na época aqui e pronto... e o resto você vai indo [...]

Entrevistadora: Quem que passou?

Foi o servidor. (ET12).

Foi o... eu não lembro o nome dele... era um magrinho... ah não lembro o nome dele [...] o servidor era o meu chefe né que passou... mas aí quem que me instruiu além dele, junto com ele... foi esse rapaz... magrinho... eu não sei se é servidor também ou se é terceirizado... 2011... nossa... seis anos atrás (ET13).

Eu recebi treinamento com outro terceirizado... quando eu entrei... se eu não me engano um dia ou dois foi um servidor que me auxiliou e nos demais foi um terceirizado que já trabalhava no setor. (ET14).

Conforme Di Pietro (2010a) e Paulo e Alexandrino (2015), o princípio da eficiência visa

alcançar o melhor resultado diante do recurso utilizado. Embora, sob diversas denominações, treinamentos, orientações ou ensinamentos que caberiam as empresas realizarem, as mesmas não o fazem. A falta de treinamento dos terceirizados, faz com que as empresas terceirizadas aumentem seu lucro gerando um efeito inverso para a instituição pública pois, os treinamentos ao serem realizados pelos próprios servidores acaba tornando dispendioso para a instituição pública, ao pagar o treinamento que não é realizado de maneira formal. Além disso, o custo com treinamento/reciclagem dos funcionários terceirizados é embutido nas despesas administrativas que são custeados pela contratante. Dessa maneira, a instituição pública paga por algo que não é realizado, ou seja, o que se gasta com serviços terceirizados não revela benefícios plausíveis (SILVA; SOUZA, 2004), o que não corresponde a eficiência.

Para Motta (2007) a terceirização de serviços públicos visa a diminuição de gasto, bem como atingir maior eficiência. Entretanto, a efetividade desse mecanismo é questionável, na medida em que observa a interferência indireta e os jeitinhos da contratante para que o serviço seja executado. Tais atitudes comprometem a eficiência e podem ser observadas nas entrevistas, inclusive no que diz respeito à manutenção de preposto. Nos editais e contratos é descrito como responsabilidade das empresas vencedoras manter um encarregado, preposto, no local da prestação dos serviços sem nenhum custo à contratante (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a, 2010-2014b). Nesse sentido, foi indagado aos fiscais de contrato se a empresas terceirizadas mantêm um encarregado, preposto, no horário da prestação dos serviços sem nenhum custo, as respostas demonstraram uma presença deficitária dos responsáveis pelas empresas.

Sim... mas... se eu tiver um número menor ela não é obrigada a manter o preposto dentro do órgão... ela pode, por exemplo, ter um preposto na cidade, mas esse preposto não está aqui dentro do órgão o tempo todo [...] Hoje tem um preposto de funcionários de conservação, limpeza, motorista, auxiliar-administrativo e tem um responsável pela parte de vigilância, mas, por exemplo, um supervisor da vigilância ele não fica dentro da unidade ele fica na matriz... então ele visita os órgãos, tá... que respondem a esse supervisor... aqui tem um responsável que pega documento, que manda a folha de ponto pra empresa, essas coisas. (EF1).

Sem nenhum custo... é... não só aqui... nosso maior contrato é... tem o preposto e tem uma técnica de segurança do trabalho... e na vigilância tem o supervisor de vigilância que também faz o papel de preposto. (EF2).

Tanto o EF1 quanto ET2 responderam que não existem custos para a instituição pública. Entretanto, o custo com o preposto vai estar embutido no custo total do contrato, existindo, portanto, de maneira indireta ou de maneira mascarada quando constatado, tanto nas observações diretas quanto nas entrevistas, que um funcionário terceirizado, auxiliar administrativo, acumula duas funções e as exercem concomitantemente. Ainda que caiba uma

discussão de inobservância da legalidade, o que não é objetivo dessa categoria em análise, mas a eficiência na prática de terceirização, que se apresenta inviabilizada, na medida em que a função de preposto que deve ser custeada pela empresa terceirizada é exercida no mesmo horário de exercício da função de auxiliar administrativo que é custeada pela instituição pública, o que implica indiretamente em custos para a última. Além disso, existe a possibilidade de que, em algum momento, a prestação do serviço de auxiliar administrativo pode ser comprometida. Esses aspectos demonstram que é possível diminuição de gastos nos processos de terceirização. Contudo, com base no jeitinho, tendo em vista o descumprimento das exigências contratuais pelas empresas terceirizadas, a terceirização não garante alta qualidade de serviço (JENSEN; STONECASH, 2004; POLLITT; BOUCKAERT, 2000).

Os jeitinhos podem ser observados na medida em que quando não se observa a figura do preposto, é atribuído aos próprios funcionários terceirizados responsabilidades tais como o recolhimento das folhas de ponto. Conforme Costa (1994), ao utilizar a terceirização sem os devidos cuidados, dentre os quais a observância de padrões de qualidade, garantia da exequibilidade conforme contratado, pode desencadear em elevados prejuízos e em vez de conseguir reduzir custos, pode acontecer de aumentar a despesa.

A eficiência com a diminuição de despesa é questionável quando a instituição pública contrata (ECPE 13/2013; ECPE 14/2014), via empresas terceirizadas, um supervisor de segurança com vista a suprir a ausência do preposto. Conforme constatado na fala do EF2, o supervisor de vigilância faz o papel de preposto levando a inferir que a empresa de vigilância não mantém preposto no local da prestação de serviço, conforme estabelecido nos editais e contratos, o que evidencia aumento de custos, pois em 2016, o custo anual com esse posto foi de R\$64.815,24. Dessa forma, ao contratar a função de supervisor de segurança para exercer a função de preposto, evidencia que a instituição pública toma para si a responsabilidade pelo custo de manutenção de preposto. Além disso, a falta de preparo dos funcionários que exercem a função de preposto foi evidenciada pela EF1, o que pode incorrer na gestão deficitária dos terceirizados.

[...] o preposto ele não é uma pessoa que foi treinada exatamente para aquilo... ele não é uma pessoa que tem um treinamento pra aquilo ali... foi uma pessoa que a empresa escolheu tá... dentro dos funcionários e foi apresentado pra gente... olha, essa pessoa é o preposto [...] (EF1).

A adoção de critério baseado no mérito pode atrair profissionais competentes para o exercício da função com eficiência e além de ser visto como um mecanismo de legitimação organizacional (PIMENTA, 1998), mas o que se observa na prática da terceirização é

exatamente o contrário. Os vários jeitinhos que aparecem para viabilizar a prestação de serviços terceirizados é reflexo das práticas amadoras manifestadas nas relações diárias de proteção e demonstram que escolhas sem critério, visto que “[...] contrata quem é amigo, quem é parente... não tem nenhuma assim... não procura ver se a pessoa tem alguma especialização específica pro cargo” (ET3), atrelado ao despreparo reflete a falta de compromisso das empresas terceirizadas, inclusive na seleção de prepostos.

Não, tá controlado (risos)... eu acho que a empresa teria que dar um curso assim já que essa pessoa pegou essa chefia ela tinha que preparar ela... não que ela esteja fazendo errado, mas ela não tem experiência daquele assunto... tinha que mostrar pra ela qual as conduta, como tomar atitude certa... as vezes faz ela acha que tá certa mas as vezes não é o certo, entendeu! (ET1).

[...] não sei se ela não foi muito bem preparada... as vezes ela é meio lenta... as vezes ela demora um pouquinho, entendeu?!... eu acho que foi falta de... porque e puseram ela muito rápido, de imediato... então eu acho que ela não foi muito bem orientada... eu achava que tinha que ser uma pessoa mais preparada. (ET5).

[...] ele é muito bom de lidar... porque ele também... como diz o outro... ele entende muito pouca coisa... eu não sei se é a firma que não... ele tá só pra poder... como que eu te explico... ele é muito bom de mexer... igual eu te falo... na maior parte das coisas ele não entende, sabe. (ET10).

Muito boa, sabe... acho que ele não tem tanta autonomia, mas ele é muito bom. (ET11).

Para Magalhães, Carvalho Neto e Saraiva (2011), perfis “colaborativos” são mais atrativos para as empresas, na medida em que funcionários com características diferenciadas e nível de qualificação superior, podem não ser interessante visto que a possibilidade de não aderirem a qualquer determinação. Embora caiba à instituição pública aceitar tanto os prepostos como os demais funcionários terceirizados, bem como, solicitar treinamentos e substituições quando considerar que a prestação de serviço esteja inadequada, porém a mesma não demonstra realizar tais solicitações com frequência.

As substituições por falta de qualificação ou capacitação não foram constatadas. Quando perguntado aos fiscais de contrato com que frequência é solicitado à contratada as substituições por falta de qualificação de funcionário terceirizado, as respostas demonstraram que aparentemente nunca houve substituição por falta de qualificação ou capacitação de funcionário.

Não me lembro... a questão de qualificado ou capacitado... normalmente porque as vezes o perfil não atende... a pessoa falta muito, mas o fato de não ter aquela formação necessária... eu não me lembro. (EF1).

Sempre que não tiver qualificado é solicitado substituição, sempre... com que frequência? Sempre... sempre, quando? Sei lá... tem funções que estão aí como eu falei... tem gente que tá há 25 anos aqui. (ET2).

Nesse sentido, destaca-se que as substituições requisitadas por parte da instituição pública acontecem apenas quando o funcionário terceirizado deseja, sendo que “[...] mandar embora é a última instancia... só é mandado embora daqui quem quiser ir embora... porque tem que ser muito ruim pra ser mandado embora [...]” (EF2). Assim, o funcionário não precisa apresentar resultado ótimo para se manter na função. A cultura de desligar os funcionários acontece apenas quando esses são avaliados, informalmente, como ruins, inicia-se na ausência de planejamento e de avaliação de desempenho dos mesmos. Tal fato pode acarretar na permanência de funcionários que não apresentam bons resultados.

Conforme apontados pelos funcionários terceirizados, quando perguntado se há planejamento do serviço que executam e metas a serem alcançadas, os entrevistados ET1, ET2, ET3, ET4, ET5, ET6, ET7, ET8, ET9, ET10 e ET12 destacaram que não existem, mas alguns dos entrevistados (ET11; ET13; ET14) demonstraram que em alguns dos setores, onde executam suas funções, alegaram que existe planejamento, mas evidenciou ser de maneira informal.

[...] a gente tem que dá conta do serviço que é colocado pra gente fazer ... mas não tem assim... falar... metas. (ET11).

[...] ah mês tal vai ter que ser assim, entendeu... você vai ter que fazer isso, fazer aquilo... aí é assim que é informado... é informal... mas passa na prática também pra poder eu fazer, entendeu. (ET13).

Metas não... planejamento... planejamento acho que... não sei aqui... aqui no setor é... tem né, planejamento de... mas da firma não. (ET14).

O planejamento e o estabelecimento de metas formal é inexistente na prática da terceirização. Assim como não existem planejamento nem metas a serem alcançadas pelas empresas terceirizadas, conforme afirmado por EF1 e EF2.

Para Di Pietro (2010a) e Paulo e Alexandrino (2015), o princípio da eficiência deve ser aspirado por meio de uma atuação com qualidade procurando obter um padrão de excelência no desempenho das atribuições. Embora uma seleção criteriosa possa resultar em desempenho adequado dos funcionários, o que não evidenciou no caso analisado, deve também ser atestada, posteriormente pela avaliação de desempenho (ARAÚJO, 2005). Para Silva e Souza (2004) o funcionário terceirizado que presta serviço na administração pública deve ser avaliado na consecução de suas atividades.

Visando verificar a existência de medição e/ou avaliação de desempenho foi indagado aos funcionários terceirizados como se dá avaliação de desempenho, se existem indicadores para realizar a medição. As repostas demonstram que não existe avaliação formal de

desempenho dos funcionários, assim como não existe avaliação formal do serviço executado. Enquanto os entrevistados terceirizados ET1, ET3, ET6, ET7, ET9, ET11, ET12 e ET14 alegaram que não existe avaliação, ET2, ET4, ET5, ET8, ET10 e ET13 disseram que existe avaliação do serviço executado, embora evidencie ser de modo informal. O fato é que os que consideram a existência de avaliação referem-se às avaliações que acontecem na sociabilidade diárias seja através de um elogio ou reclamação.

Que eu saiba não, mas eu não sei como funciona por parte do órgão federal, né?! Se eles avaliam, o que que faz... que eu sei não. (ET1).

Não, ninguém vem verificar não... faço o trabalho e se não tiver bem feito vai ter reclamação né... então quando a gente faz bem feito aí a gente não tem reclamação [...] assim, avalia, as pessoas sempre elogiam meu trabalho né eu até agradeço... mais é espontâneo né... assim, sempre elogiam meu trabalho e eu procuro fazer o meu melhor também. (ET2).

Todos!... Todos! (risos) [...] reclamam pra a servidora [...] [servidora da alta administração do órgão] ... ela me chama... muito educada e fala comigo... aí eu falo tá bom... isso não vai acontecer mais, peço desculpas... mas assim, nesses sete anos que eu estou aqui ... acho que isso aconteceu uma vez, duas [...] (ET8).

Devido se tem algum problema na ouvidoria, né... referente ao [...] os usuários mesmo avalia, né... é, por exemplo, em rede social... ah vai lá no laboratório que ele tá lá... ele ajuda ... algo assim... o meu servidor vem toda semana, né... vem o pessoal da TI... eles mexem no computador... perguntam se tá precisando de algo... algo assim. (ET13).

É possível inferir que mesmo não existindo avaliação formal, as avaliações informais normalmente acontecem positivamente, com base em elogios ou negativamente, com base em reclamações, conforme pode ser apreendido nas falas dos entrevistados e confirmado nas falas dos fiscais de contrato. Assim, observa-se que as reclamações constituem base para fiscais de contrato identificar quando a prestação de serviço não está sendo suficiente, assim também servem de mecanismo para a solicitação de adequações aos prepostos ou às empresas terceirizadas, conforme trecho a seguir.

Há uma fiscalização tá... é... a partir do momento que acontece a fiscalização... tem uma cartilha... a fiscalização diária, semanal, mensal... que a gente executa... diante dessa fiscalização... a gente faz uma certa avaliação [...] a gente vê diariamente... funcionário está presente... se o funcionário recebeu a bota, o sapato, [...] é uma fiscalização que a gente faz pra ver se o funcionário está correto, pra ver se o serviço está prestado direito... oh é... servidor tal reclamou que a sala dele não foi limpa ou reclamou que chegou na sala... que a sala estava toda bagunçada... então quem que é o responsável pela limpeza daquele setor... porque que não fez tá... então a gente tenta fazer essa fiscalização e é isso que vai dando embasamento... preposto, avisa pro fulano que tem essa reclamação... daqui uma semana, daqui quinze dias... você descobre que o banheiro da portaria continua ficando sujo... você fala... opa... essa pessoa não está fazendo... executando de forma correta... você começa a

avaliar dessa forma o serviço. (EF1).

[...] a avaliação é feita é... do desempenho das atividades... isso é relatado né... Todos podem avaliar... porque o fiscal não tem como avaliar todo mundo, mas todos setores que tiver algum tipo de necessidade de adequação trazem até o preposto né... traz até a mim... e eu levo até o preposto [...] (EF2).

Conforme pode ser observado na fala do EF2 e ET8 todos podem avaliar a prestação de serviço terceirizado fazendo reclamações. Nesse sentido, o não estabelecimento de critérios compromete a eficiência, na medida em que a subjetividade das relações de apressado ou desapressado ganham protagonismo tanto que para se realizar o desligamento não aparenta ser uma tarefa fácil, conforme pode ser verificado a seguir.

Normalmente, você avalia... começa a ter falta demais... muito atraso demais tá... a gente sabe que aquilo começa a influenciar no andamento do serviço... aí o funcionário começa a questionar demais... olha, eu não quero fazer isso ou eu não quero fazer aquilo... eu posso dizer que nós ainda somos muito corações mole... tá porque como nós tratamos de pessoas a gente sabe da situação de vida das pessoas né... cê sabe né... tem família, tem filhos é... a atual situação do país não é fácil, então a gente tenta... sabe... pede pro preposto, conversa, fala isso... olha, tal lugar não tá ficando limpo direito tá... pede pra pessoa observar... você fala uma, duas sabe... três... chega uma hora que você fala... olha, infelizmente nós tentamos... nós somos ainda muito pacientes... vamos dizer assim ... porque a gente acha que todo mundo merece uma segunda chance... as vezes uma terceira chance... mas né aí você pede a substituição... ah mas é irmão do preposto... desculpa... nessas horas eu não posso olha essa situação... tá vendo como as vezes a contratação da pessoa ficou é... influencia as vezes... o próprio preposto vai lá... entregar um aviso prévio pro próprio irmão né. (EF1).

As contratações baseadas nas indicações e no apadrinhamento não levam em consideração os princípios da impessoalidade e moralidade e, conseqüentemente comprometem o princípio da eficiência, na medida em que mesmo o funcionário terceirizado não sendo produtivo ele é mantido na função em virtude da proteção e do apadrinhamento. Assim, ao não observar um princípio acaba gerando um efeito cascata no sentido de provocar a inobservância dos demais.

[...] tem muitas formas de proteção... eu falei do tal do aquário... existe o aquário... cada um vai escolher seu peixe, né... **competente ou não tem pessoas assim, que a gente tem que fazer... mover mundos e fundos pra poder dispensar... causa muito transtorno, é muito complicado...** a gente se resguarda... a gente faz as nossas anotações, os nossos apontamentos e... tem coisa que a gente nem... não quer nem mexer... faz de conta que é cego. (EF2, grifo nosso).

Conforme Barbosa (2014), a cultura paternalista presente nas organizações dificultam a avaliação e a cobrança de resultados, o que explica em grande medida os aspectos descritos pelo EF2. Dessa forma, não é possível afirmar que a terceirização na instituição pública

pesquisada traduz em eficiência, mas ao contrário, o que constata é que as relações paternalistas podem comprometer a eficiência do serviço prestado, ocasionando um círculo vicioso que necessita ser alterado (BARBOSA, 2014) com vista ao alcance de resultados mais efetivos e alinhados com o interesse público.

Embora relatado pelo EF1 que um dos benefícios de utilizar a terceirização é a facilidade de conseguir um perfil necessário para a função, que não é possibilitado pela maioria dos concursos, o que poderia gerar eficiência. No caso analisado, não se mostrou uma busca no enquadramento no “perfil”, mas sim a utilização do argumento de estar dentro do “perfil” visto que o ingresso nas funções, via de regra, ocorre por indicações, “Qi”. Outro aspecto considerado positivo pela EF1 é a possibilidade da substituição caso o funcionário não atenda ao perfil requerido. Entretanto, constatou-se a dificuldade de desligar funcionários que mesmo apresentando baixa produtividade, usufruem de relativa estabilidade em função de serem blindados pelas relações paternalistas (BARBOSA, 2014). ET1 ainda destacou a rotatividade, a dificuldade de reter aqueles que tem melhor desempenho e obter o comprometimento conforme pode ser verificado no trecho a seguir.

[...] benefício é a facilidade de você conseguir um perfil mais próximo do necessário pro setor... num concurso público você sabe que vem aquela determinada pessoa e você precisa daquela pessoa num determinado setor e mesmo que ela não tenha o perfil... a menos que você remaneje todo o seu órgão... num caso de terceirização... se é uma pessoa que não atenda aquele perfil e eu não posso remanejar... eu posso pedir a substituição... essa seria uma facilidade [...] acaba que alguns cargos... postos terceirizados saem com um custo menor tá... alguns postos não todos... eu acredito que não todos tá... ao mesmo tempo a questão da... ruim... a rotatividade do terceirizado é maior tá... por exemplo, você tem um auxiliar administração se ele fizer um curso superior ele vai sair por melhor que ele seja... tá... do servidor é bem menor a questão de rotatividade. [...] problemas na terceirização... as vezes você vê terceirizado fazendo a mesma função de um servidor tá... e a minha maior preocupação... se um dia eles aprovarem uma lei que permita a contratação da atividade fim... aí eu acho que assim... a precarização do serviço público ... porque ... um pouco por conta as vezes dessa falta de compromisso. (EF1).

[...] a questão do custo também, né... é... um levantamento que tava fazendo era... a parte de obras... a gente tem um pedreiro, um mestre de obras e um servente de pedreiro... são só três pra esse mundaréu todo aí... mas tão conta do recado... fazendo um levantamento do custo, não do salário... o custo desses colaboradores dá, no nosso contrato, é conta assim... aí no mercado aí fora, mais a mão de obra, mais o material, mais o tempo dispendido numa determinada obra, a nossa economia foi de 35%... então algumas coisas são vantajosas [...] (EF2).

A rotatividade é citada como um dos problemas da terceirização por Silva e Souza (2004), Di Pietro (2009) e Lourenço (2015), que contribui para a ineficiência. Embora a rotatividade seja destaca como um problema na terceirização pela EF1, na instituição pública

pesquisada a mesma é resolvida ou amenizada por meio da concessão de estabilidade relativa aos funcionários terceirizados, a menos que “sejam muito ruins”, conforme EF2 ou queiram se desligar.

Para Jensen e Stonecash (2004), a adequação do serviço a ser terceirizado pode possibilitar redução de despesa, uma vez que alguns serviços públicos podem ser menos adequados para a terceirização do que outros. Tanto EF1 e EF2 destacaram a possibilidade de diminuir custos como um dos benefícios de utilizar a terceirização, porém EF1 destacou que acredita que nem todos os postos de trabalho geram redução de custos. Assim, destacam que alguns postos são mais adequados para serem terceirizados do que outros conforme mencionado pela EF1 e pelo EF2 a seguir.

[...] eu vim pra cá com uma visão muito de iniciativa privada... então existe assim... uma... precisa enxugar... então precisa ter um enxugamento sim... se tivesse um enxugamento... um mapeamento dos processos administrativo... das atividades de cada setor... de cada [...], de cada rotina... não precisaria ter tanto terceirizado assim... pra falar a verdade não precisaria nem ter tanto servidor... eu acredito que há uma ineficiência nesse inchaço... há um inchaço na máquina administrativa... de qualquer forma... várias, vários setores é importante, né, ter o terceirizado... agiliza... em outros eu não vejo vantagem não. (EF2).

O mapeamento de processos, citado pelo EF2, constitui uma ferramenta que permite melhorias através do emprego de técnicas que documentam os elementos de um processo procurando detectar atividades que não agregam valor para realizar a correção (MELLO, 2008) e buscar melhorias na execução das atividades e, conseqüentemente, ganhos de eficiência.

A insuficiência no quadro de pessoal destacada pela instituição pública, na justificativa dos editais e contratos, que tiveram como objeto a contratação de serviços diversos (COMPRASNET/ECPE, 2010-2014a), leva a inferir que a instituição estaria com alta demanda de serviço e com poucas pessoas para executar. Dessa maneira, possivelmente buscou terceirizar para aumentar a eficiência na prestação de serviço à sociedade. Entretanto, ao serem questionados se a distribuição das atividades é compatível ou se há sobrecarga de tarefas, a maioria dos funcionários terceirizados destacou tranquilidade no exercício das funções, que as atividades são distribuídas e em sua maioria não se sentem sobrecarregados.

Eu acho que tá assim... eu acho que não tá sobrecarregado não, acho meu serviço tranquilo. Eu não conheço o serviço de cada um certinho, dos servidores, mais que eu vejo o meu tá dentro do padrão (risos)... podia até ter mais, porque eu estou acostumada a trabalhar [risos] (ET1).

Aqui... assim... não tem... a gente não sobrecarrega... cada um distribui corretamente aqui, mais se precisar deu fazer... dá uma força... alguma coisa que talvez a servidora [...] geralmente é só o trabalho que tem ali, né... eles não... eles só falam assim nossa... hoje eu tenho... muito difícil, muito isso,

muito aquilo... eu acho que é o trabalho dela mesmo... não é que ela faz de outro servidor. (ET12).

De maneira geral, na amostra pesquisada não há sobrecarga de atividades dos terceirizados, na medida em que a maioria não sente sobrecarregado na função que exercem, o que coloca em questionamento a alegação da insuficiência de pessoal na instituição pública. Na medida em os funcionários terceirizados caracterizaram o exercício das atividades como tranquilo ou normal pode reforçar os argumentos do EF2 que destacou a necessidade de mapeamento de processos, enxugamento bem como maior planejamento e avaliação das funções a serem terceirizadas na instituição.

Rios e Gondim (2010) destacam que a terceirização é provavelmente uma das práticas de gestão mais propagadas, principalmente, por apresentar como um tipo de vínculo de trabalho eficaz para reduzir custos de manutenção de pessoal. Dessa maneira, o princípio da eficiência idealizado numa perspectiva gerencial vislumbra uma administração enxuta, reduzida, com maior produtividade e menor custo (ABRUCIO, 1997). Como pode ser verificado nas palavras de EF2, a terceirização vem servido para inchar a máquina pública visto que a prática da terceirização, na instituição pesquisada, faz com que a mesma se torne a segunda prefeitura dos municípios em que atua, na medida em serve de cabide de emprego para parentes, amigos, conhecidos de nepotismo e até mesmo de servidores públicos.

O quadro a seguir demonstra que os aspectos encontrados na prática da terceirização levam a perda do princípio da eficiência.

Quadro 10 - Princípios da Administração Pública: Eficiência.

(continua)

<b>Eficiência</b>		
Conceito Norteador	Aferição (Valor declarado)	Negação (Valor praticado)
A eficiência é norteadora para a busca de resultados de modo rápido e preciso, a fim de satisfazer as necessidades da população. Além de obedecer a lei e ser honesto, se deve agir com eficiência tendo uma conduta produtiva, profissional e adequada ao exercício funcional visando à satisfação do interesse público. (PAZZAGLINI FILHO, 2008).	Cumprimento dos requisitos de qualificação profissional/Perfil de acordo com editais e contratos	Contratações em desacordo com Perfil descrito no editais e contratos
	Experiência como fator necessário para contratar	Experiência não é utilizada como fator determinante para contratação
	Treinamento/Capacitação/Reciclagem	Preparação deficitária dos funcionários
	Compromisso com a execução conforme contrato	Jeitinho
	Diminuir custos	Custos questionáveis

Quadro 10 - Princípios da Administração Pública: Eficiência.

(conclusão)

<b>Eficiência</b>		
Conceito Norteador	Aferição (Valor declarado)	Negação (Valor praticado)
A eficiência é norteada para a busca de resultados de modo rápido e preciso, a fim de satisfazer as necessidades da população. Além de obedecer a lei e ser honesto, se deve agir com eficiência tendo uma conduta produtiva, profissional e adequada ao exercício funcional visando à satisfação do interesse público. (PAZZAGLINI FILHO, 2008).	Profissionalismo e mérito  Existência de Planejamento, objetivos e metas a serem alcançadas  Acompanhamento e Avaliação de desempenho  Interesse público  Qualidade  Administração Enxuta	“Qi” e “apadrinhamento”  Ausência de planejamento formal e ausência de metas  Acompanhamento e Avaliação informal baseadas em Reclamações  Interesse privado  Pouca preocupação com qualidade  Enxugamento questionável

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Conforme ilustrado no Quadro 10, a terceirização praticada na instituição pública não traduz em eficiência, uma vez que há ausência de planejamento e de avaliação. Além disso, as empresas não realizam treinamento e capacitação dos funcionários, bem como não existe avaliação de desempenho. O que constata é a predominância do interesse particular em detrimento do público. Dessa forma, o quadro demonstra os “valores aferidos” na literatura e nos editais e contratos relativos à eficiência, embora quando contrastado com a prática, ou seja, os “valores praticados” não demonstram a consecução da eficiência na prestação do serviço por empresas terceirizadas.

A terceirização está inserida no contexto da administração pública gerencial que propaga eficiência na gestão pública (MOTTA, 2007). Entretanto, ao abrir a “caixa preta” do contexto analisado a terceirização é um mecanismo para viabilizar uma administração pública patrimonialista ao substituir o poder edilício e das normas pelo poder da piedade pessoal (WEBER, 1999), quando a execução do serviço passa a ser realizado via empresas terceirizadas, fazendo com que impere as vontades pessoais em detrimento da universalidade (CAMPANTE, 2003) bem como da eficiência.

Ao desconsiderarem as implicações negativas que podem advir com as práticas de terceirização na administração pública ou melhor, a não observância dos princípios que a regem pode desencadear em práticas relacionadas ao modelo patrimonialista onde imperam o

particularismo, o favorecimento dentre outros em detrimento da eficiência; alimentando os vícios no trato da coisa pública, além de negligenciar o caráter público dos serviços prestados como foi evidenciado.

A perda de valores públicos é notória quando a empresa terceira passa a executar serviços públicos. Ao longo do tempo é possível observar várias reformas na administração pública não só no Brasil como no mundo com vista a atingir a eficiência. Entretanto, tais reformas são empunhadas com meros propósitos retóricos, por vezes, com poucos efeitos (SECCHI, 2009). É fato que a administração pública no Brasil tem características da administração patrimonialista, burocrática e da administração gerencial sendo modalidades que surgiram ao longo do tempo como meio difundidos de modernização do setor público; no entanto é possível dizer que na prática da terceirização demonstra em grande medida a presença evidente de uma administração patrimonialista baseada na negligência do interesse público e incompatível com os ideais republicanos.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo geral de analisar editais, contratos e a prestação de serviços terceirizados em uma instituição pública federal localizada em Minas Gerais, investigando a aplicação dos princípios da administração pública brasileira constituído pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É possível observar avanços e recuos ao longo do tempo na administração pública brasileira. A Constituição de 1988 representou um marco no processo de redemocratização e no estabelecimento de direitos e obrigações bem como seria conduzida a administração pública brasileira. Contudo, nessas idas e vindas a adoção de mecanismos sem regulamentação, tal como a terceirização viabilizam práticas incompatíveis com o interesse público. Ao desconsiderarem as implicações negativas que podem advir com as práticas de terceirização na administração pública, pela não observância dos princípios desencadeia em práticas retrogradadas, mantém os vícios presentes na administração pública brasileira, além de negligenciar o caráter público dos serviços prestados que, embora executados por empresas terceirizadas não deixam de ser públicos visto que o Estado continua sendo responsável pelos mesmos.

Verifica-se que a adoção da terceirização no serviço público não traduz em benefícios plausíveis, além de não proteger o interesse público, pois afronta os valores públicos. Com base na discussão e nos dados empíricos é possível perceber que a terceirização abre caminhos para práticas como o clientelismo, apadrinhamento, favorecimentos, seleção inadequada de funcionários que pode levar a perda de qualidade dos serviços prestados, pois as contratadas não investem em qualificação e treinamento dos funcionários. Outros aspectos podem ser elencados como a existência de vínculos com a empresa contratante que ocorre de forma mascarada fazendo com que essa prática revele como mera intermediação de mão de obra. Assim, as empresas terceirizadas fornecem mão de obra para a administração pública e, portanto são responsáveis pelo recrutamento e seleção de funcionários que prestarão serviços públicos (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009).

As empresas terceirizadas não se mostram preocupadas com o alcance do interesse público, mas apenas visam lucro, na medida em que não se comprometem a fornecer o serviço de acordo com o que se propuseram a entregar. A falta de opção de contratações via concurso público leva a administração pública a utilizar desse mecanismo para conseguir funcionários, porém ao aderir a esse mecanismo ocorre perdas de valores públicos e afloramento dos vícios da administração pública brasileira.

Os princípios expressam valores públicos que devem orientar as práticas no setor público. Em outras palavras, a razão de ser dos princípios é nortear toda a prática administrativa do setor público (PAZZAGLINI FILHO, 2008). Entretanto, diante da análise dos dados é possível afirmar que a partir do momento que o particular começa a prestar um serviço público, esses valores são perdidos e negligenciados, embora a natureza do serviço, mesmo sendo executado por empresa terceirizadas, não deixa de ser pública. Assim, os mecanismos de controle por parte da administração pública são ineficazes e, por vezes, inexistentes e ignoram a observância dos princípios da Administração Pública descritos na Constituição.

Evidencia-se que perda de valores públicos é decorrente do problema cultural que tem raízes na colonização brasileira, que mesmo passando pela independência e, posteriormente se tornando república não conseguiu colocar fim à manifestação do poder privado na esfera pública (NOHARA, 2014). Atrelado aos aspectos culturais, também pode ser destacado a racionalidade limitada dos contratos, na medida em que se mostram incompletos em relação às exigências relacionadas aos princípios constitucionais e que, combinado a um ambiente propício ao oportunismo, faz com que os valores sejam perdidos (BARNEY; HESTERLY, 2004). Diante desses fatores, salvaguardas contratuais e monitoramento se mostram fundamentais ainda que possam incorrer a um aumento de custos de transação, mas podem melhorar a eficiência na medida em que pode possibilitar o cumprimento dos serviços conforme contratado e fazer com que o interesse público esteja à frente do interesse privado. Nesse sentido, algumas medidas podem ser realizadas para minimizar a cultura paternalista vigente na prática da terceirização na instituição pública pesquisada e buscar um maior alinhamento com o interesse público no processo de terceirização.

A preocupação com as garantias dos direitos dos trabalhadores terceirizados já se mostra presente, na medida em que salvaguardas vem sendo realizadas nos últimos anos, embora os limites desta pesquisa não possa afirmar que serão necessárias e suficientes para inibir o comportamentos oportunista de empresas terceirizadas. Tão importante quanto salvaguardas contratuais de garantia dos direitos dos funcionários terceirizados, é a garantia da efetiva execução dos serviços conforme contratado pela instituição pública e deve ser preocupação constante na fiscalização dos mesmos. Constatou-se que salvaguardas são necessárias para buscar maior legitimidade desta prática no setor público que demonstra ser cada dia mais presente e, em função da austeridade que passa o País tende a se expandir.

Nesse sentido, é possível dizer que serviço de vigilância, conservação e limpeza aparentam ser mais adequados à terceirização, pelo fato de haver clara distinção de atividades

realizadas por servidores efetivos. Entretanto, independentemente do tipo de atividade a ser terceirizada, é preciso buscar a neutralização da “cultura paternalista” (BARBOSA, 2014), por meio da inclusão explícita nos editais e contratos da vedação de direcionamento por agentes públicos de funcionários para trabalharem em empresas terceirizadas que já é determinada pela Instrução Normativa 02/2008 e que demonstra um instrumento complementar ao Decreto 7.203/2010 que dispõe sobre a vedação de nepotismo na administração pública, visto que o mesmo possui limitações. Assim como os fiscais de contrato devem ter espírito público para inibir os vícios quando existentes e denunciá-los em instâncias cabíveis.

A adoção de medidas como “Qi”, apadrinhamento, entre outros, podem excluir parentes, entretanto estes podem ser incluídos se adotados critérios de seleção imparciais que atestem a competência para o exercício da função. Nesse sentido, as formas e meios de seleção devem ser modificadas com vistas a ser mais isonômicas e imparciais, na medida em que deve ser vedado o ingresso na função por meio de indicações de parentes de servidores, funcionários terceirizados e prepostos, tendo em vista que a instituição pública não deve servir de cabide de emprego e a natureza pública do serviço prestado deve ser considerada.

O comportamento ético é fator imprescindível, pois a flexibilidade administrativa pode criar abertura para a utilização indevida de recursos e abrir caminhos para a prática de corrupção. Dessa forma, a implantação de códigos de ética, reuniões para a disseminação de princípios e normas podem ser pensados como mecanismos para suplantar os resquícios de uma administração patrimonialista (PIMENTA, 1998).

A divulgação de vagas pelo SINE pode ser uma alternativa para que em conjunto com outros meios de divulgação, possa oportunizar a sociedade maior conhecimento sobre as oportunidades de acesso ao emprego. Esta ferramenta pode contribuir para atrair maior número de interessados e “oferecer acesso” aos hoje desprovidos do mesmo. A adoção de transparência nos processos de recrutamento e seleção são fundamentais para inibir a prática do nepotismo, “Qi” e “apadrinhamento” alinhados às vedações dessa natureza nos editais e contratos. Formas de seleção necessitam ser aprimoradas e modificadas e qualquer que seja os critérios, estes devem ser públicos.

O mapeamento de processos pode ser uma alternativa para buscar maiores ganhos de eficiência. Além disso, percebeu-se nas entrevistas que alguns funcionários terceirizados executam funções de complexidade, por vezes, maior que as de servidores efetivos, o que reforça a necessidade de mapear os processos para alinhar as atividades de acordo com as atribuições de servidores e terceirizados. Ao realizar mapeamento de processos, é possível

dimensionar, alocar e verificar as necessidades reais do número de funcionários terceirizados na instituição pública, o que possibilita enxugar o número de funções hoje terceirizadas com vistas a diminuir custos com a terceirização.

Considerando que a geração de emprego pode ser vista como fator positivo da terceirização, por isso deve ser utilizada em favor da sociedade, tornando as vagas acessíveis, visto que o Estado é o promotor dos postos de trabalho terceirizados. Nesse sentido, é necessário a incorporação dos valores públicos, ou seja, os princípios da administração pública devem ser inseridos de maneira explícita nos editais e contratos de contratação de serviços terceirizados. Os mesmos devem se tornar parte do desempenho exigido das empresas (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009); esta é a principal salvaguarda contratual defendida neste estudo. Portanto, para que estejam presentes na prestação de serviços devem ser feitas salvaguardas contratuais e monitoramento da efetivação dos aspectos contratuais. Considerando a função pública exercida pela empresa prestadora de serviços terceirizados, torna-se possível pensar na expansão dos princípios da Administração Pública como meio para criar valores públicos na elaboração do contrato e execução da prestação de serviços por empresa terceirizada.

As reformas do Estado têm como propósito a diminuição da estrutura do mesmo. Entretanto, vale destacar que a estrutura enxuta de governo não necessariamente significa menos atividade estatal e menos responsabilidade do Estado. No caso do serviço público terceirizado pelo Estado, não significa que o Estado deixou de estar presente, mas que buscou outros mecanismos de organizar a máquina. Considerando tal premissa e corroborando com as ideias de Rosenbloom e Piotrowski (2005) e Battaglio Júnior e Ledvinka (2009), é através do contrato que é possível realizar as salvaguardas necessárias, por isso, deve ser utilizado como meio de buscar adaptar as parcerias entre os setores público e privado para que valores públicos estejam incluídos na prestação de serviços e promovam a busca pelo interesse coletivo. Dessa forma, é possível exigir que as empresas observem os princípios que regem a atividade pública, na medida em que essas empresas divulguem as vagas de empregos, a fim de atingir mais interessados, selecionando funcionários de maneira impessoal, irão cumprir com as responsabilidades contratuais, incluindo requisitos para oportunidades iguais de emprego, são exemplos de ações que respeitam o caráter público da atividade.

Ainda que a inclusão de valores públicos como salvaguardas nos editais e contratos não garanta a efetivação na prática, pois pode ser limitada pelas questões culturais inerentes às práticas paternalistas no contexto brasileiro, é necessário coibi-las e, tal ação constitui um meio de proteger a *res publica*, bem como buscar garantir os direitos republicanos. Assim, a partir

das exigências preestabelecidas nos editais e contratos é um começo para tentar inibir práticas indesejáveis nas atividades de natureza pública. Estes são os instrumentos, atrelados a uma fiscalização efetiva, que tem potencial para que os valores públicos estejam presentes na prestação de serviços terceirizados (BATTAGLIO JÚNIOR; LEDVINKA, 2009; ROSENBLOOM; PIOTROWSKI, 2005).

No Brasil, a atual crise financeira e política fornece um cenário em que os governos pensem em introduzir reformas no sentido de reduzir o tamanho do setor público (CLIFTON; DÍAZ-FUENTES, 2015). O que reforça a necessidade de uma regulamentação dessa prática não apenas no setor privado, mas também no setor público. Nesse sentido, esta pesquisa buscou contribuir para melhorar as práticas de terceirização no setor público brasileiro, bem como trazer discussões sobre o tema, uma vez que as restrições impostas por um cenário de austeridade e enxugamento do Estado, faz com que este mecanismo seja expandido.

Devido às limitações deste estudo e aos aspectos inerentes à utilização de pesquisa qualitativa em relação à mensuração, sugere-se que pesquisas futuras abordem a natureza quantitativa em relação à efetividade de redução de custos na administração pública brasileira pela utilização da terceirização. Sugere-se também uma análise específica sobre os custos de transação. Dessa forma, estudos quantitativos poderão contribuir para aprofundar a relação de eficiência deste mecanismo no setor público e suprir lacunas, por vezes, deixadas. Levantamentos futuros também poderão analisar, de maneira quantitativa, qual o percentual de indicações e relação com grau de parentescos com vistas a analisar em que medida as restrições impostas pela Instrução Normativa 02/2008, que caracteriza como ingerência e veda a Administração e servidores da instituição “direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas” (BRASIL, 2008b, p. 4), bem como as estabelecidas pelo Decreto 7.203/2010 que determina vedação a contratação de que “familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança.” (BRASIL, 2010a), são conhecidas e estão sendo atendidas. Além de expandir a análise para um número maior de instituições públicas.

Acredita-se que a ação das empresas, dos dirigentes, dos empregados e de todos os que exerçam atividades em nome de órgãos públicos deveria ser norteadas pelos valores descritos na Constituição, no mínimo não contrariá-los, constituindo obrigação dos responsáveis por contratações de empregados, estagiários e prestadores de serviços em geral fazer constar nos respectivos contratos a sua plena observância.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 173-200.

\_\_\_\_\_. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo descomplicado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo descomplicado**. 23. ed. rev., atual. e aum. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. São Paulo: Record, 2007.

ALONSO, J. M.; CLIFTON, J.; DÍAZ-FUENTES, D. Did new public management matter? an empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. **Public Management Review**, v. 17, n. 5, p. 643-660, 2015.

AMATO NETO, J. Reestruturação industrial, terceirização e redes de subcontratação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 33-42, mar./abr. 1995.

AMORIM, D.; BORGES, A. Derrubada a terceirização nas empresas públicas. **Folha Dirigida**: concursos. 2015. Disponível em: <<https://www.folhadirigida.com.br/fd/Satellite/mobile-concursos/noticias-Especial-Noticiario-2000056269817/Derrubada-a-terceirizacao-nas-empresas-publicas-2000125671349-1400002973221>>. Acesso em: 20 maio 2015.

ARAÚJO, A. P. de. **Eficiência dos processos seletivos nas contratações das empresas privadas de Pirassununga**. 2005. Disponível em: <<http://repositorio.pgsskroton.com.br/handle/123456789/927>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

AZEVEDO, F. C. de. Consultoria empresarial de Serviço Social: expressões da precarização e da terceirização profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 118, p. 318-338, abr./jun. 2014.

BARBOSA, A. M. S. A naturalização da identidade social precarizada na indústria do alumínio primário paraense. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 23, p. 268-303, jan./abr. 2010.

BARBOSA, L. Meritocracia e sociedade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, SP, v. 54, n. 1, jan./fev. 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: STEWART, R. C.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais: ações e análise organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004. v. 3, p. 130-179.

BATTAGLIO JÚNIOR, R. P.; LEDVINKA, C. B. Privatizing human resources in the public sector: legal challenges to outsourcing the human resource function. **Review of Public Personnel Administration**, v. 29, n. 3, p. 293-307, Sept. 2009.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005.

BRASIL, H. G. A empresa e a estratégia da terceirização. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 6-11, mar./abr. 1993.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.302/98, 1998**. Dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de trabalho temporário e na empresa de prestação de serviços a terceiros, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/PL/1998/msg344-980319.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/PL/1998/msg344-980319.htm) >. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4330/04, 2004**. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=246979](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=246979)>. Acesso em: 9 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. [Brasília, DF: Senado Federal, 1988]. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009. Estabelece medidas organizacionais para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos, organiza sob a forma de sistema as atividades de organização e inovação institucional do Governo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 ago. 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6944.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010a. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-)

2010/2010/Decreto/D7203.htm>. Acesso em: 17 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 23 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.644, de 10 de março de 2008. Acrescenta art. 442-A à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, impedindo a exigência de comprovação de experiência prévia por tempo superior a 6 (seis) meses. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 2008a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11644.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11644.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008b. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jun. 2008b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 3, de 15 de outubro de 2009. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 out. 2009b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013. Altera a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, e seus Anexos I, III, IV, V e VII e inclui o Anexo VIII. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 2013a. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jun. 2013b. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Sistema Nacional de Emprego (SINE)**. 2015. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/servicos-do-ministerio/servicos-do-trabalho/para-o-trabalhador/vagas-de-emprego-sine>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações básicas. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudências do TCU. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília, DF: TCU, 2010b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1214/2013**. Relator Min. Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 25 maio. 2013c. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br>>. Acesso em: 7 fev.

2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contratação de prestação de serviços. 2000. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/sumulas>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contratação de prestação de serviços: nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT. 2011. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/sumulas>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2. 1997, Isla Margarita, Venezuela. **Anais...** Isla Margarita, Venezuela: CLAD, 1997.

\_\_\_\_\_. A construção política do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, v. 81, p. 117-146, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n81/a06n81.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 3, p. 24-38, jul./set. 1997.

\_\_\_\_\_. O surgimento dos direitos republicanos. **Lua Nova**, n. 62, p. 131-150, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n62/a08n62.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, v. 52, n. 1, p. 5-24, jan./mar. 2001. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/298/304>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**: revista de Ciências Sociais, v. 46, n. 1, p.153-193. 2003.

CAMPOS, S. A. P. A economia dos custos de transação e a visão baseada em recursos: aproximações teóricas. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 5-20, jul./set. 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, J. S. Interesse público: verdades e sofismas. In: DI PIETRO, M. S. Z.; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 67-84.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Terceirização na administração pública e princípio constitucional do concurso público**: considerações sobre o PL nº 4.330, de 2004. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 3 de fev. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O que é nepotismo?**. 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

COSTA, M. S. Terceirização/parceria e suas implicações no âmbito jurídico-sindical. **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 1, p. 6-11, jan./fev. 1994.

COSTA, S. G. da. O pai que não é o patrão: vivências de sujeitos terceirizados no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. **Organizações & Sociedade**, v. 14, n. 42, p. 97-113, jul./set. 2007.

DAMATTA, R. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

\_\_\_\_\_. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_; RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010b. p. 85-102.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FLACH, L. O jeitinho brasileiro: analisando suas características e influências nas práticas organizacionais. **Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 12, n. 3, p. 499-514, 2012.

FERNANDES, M. E. R.; CARVALHO NETO, A. M. de. Gestão dos múltiplos vínculos contratuais nas grandes empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. esp., p. 48-59, set./dez. 2005.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1265-281, set./out. 2013.

FORTINI, C. O princípio da legalidade e o emprego da franquia pela administração pública brasileira. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, BA, n. 6, p. 1-7, maio/jul. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-6-MAIO-2006-CRISTIANA%20FORTINI.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

GASPARENIENE, L.; VASAUSKAITE, J. Analysis of the criteria of outsourcing contracts in public and private sectors: review of the scientific literature. **Procedia: social and behavioral sciences**, v. 156, p. 274-279, 2014.

GIAMPAOLI, M. C. Serviço Social em empresas: consultoria e prestação de serviço. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 114, p. 266-289, abr./jun. 2013.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 10, p. 301-323.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 4, p. 115-146.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GRIMSHAW, D. et al. Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: the influence of labour market factors. **European Journal of Industrial Relations**, v. 21, n. 4, p. 1-19, Apr. 2015.

HOBBS, T. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

JENSEN, P. H.; STONECASH, R. E. The efficiency of public sector outsourcing contracts: a literature review. **Melbourne Institute Working Paper**, v. 29, p. 1-32, 2004.

LA BRADBURY, L. C. S. Estados liberal, social e democrático de direito. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1252, dez. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9241>>. Acesso em: 17 fev. 2016.

LASHGARI, S. et al. The impact of outsourcing in terms of access and quality of health services from participants attitude. **Engineering Economics**, v. 24, n. 4, p. 356-363, 2013.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LOURENÇO, E. A. S. Terceirização: a derruição de direitos e a destruição da saúde dos trabalhadores. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 123, p. 447-475, jul./set. 2015.

LUDWIG, G. G. Contratação irregular perante a administração pública. **Revista da Amatra – V: vistos etc./Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 5ª Região**, v. 6, n. 1, p. 19-51, abr. 2007.

MAGALHÃES, Y. T. de; CARVALHO NETO, A.; SARAIVA, L. A. S. Práticas gerenciais relacionadas à qualificação de trabalhadores terceirizados: um estudo de caso no setor de mineração. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 57, p. 227-244, abr./jun. 2011.

MANGAS, R. M. N.; GOMEZ, C. M.; THEDIM-COSTA, S. M. F. Acidentes de trabalho fatais e desproteção social na indústria da construção civil do Rio de Janeiro. **Revista**

**Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 33, n. 118, p. 48-55, 2008.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 331-346, maio/ago. 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, A. E. N. S. de. **Aplicação do Mapeamento de Processos e da simulação no desenvolvimento de projetos de processos produtivos**. Itajubá: UNIFEI, 2008.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MERTON, R. K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO - MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995.

MOSCHURIS, S. J.; KONDYLIS, M. N. Outsourcing in public hospitals: a greek perspective. **Journal of Health Organization and Management**, v. 20, n. 1, p. 4-14, 2006.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p. 87-96, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700006>>. Acesso em: 8 maio 2016.

MUTA, P. V.; ALVES, A. C.; VERGNA, J. D. G. Terceirização trabalhista: aspectos jurídicos e perspectivas legais. **Repertório de Jurisprudência IOB**, v. 2, n. 24, dez. 2010. Disponível em: <<http://lob-svmfa.com.br/arquivos/site/publicacoes/files/artigos/232515512011.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

NOHARA, I. P. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, V. A. R. **Interesse público, gestão pública e gestão social: significados e conexões**. 2012. 140 f. Tese (Doutorado em Administração)- Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

OLIVEIRA, V. C. S. Modelos de administração pública. In: SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. (Org.). **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013. p. 9-34.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 2. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1994.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

PADILHA, V. Nojo, humilhação e controle na limpeza de *shopping centers* no Brasil e no Canadá. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 329-346, maio/ago. 2014.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Princípios Constitucionais reguladores da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

PETEAN, E.; COSTA, A. L. R. C. da; RIBEIRO, R. L. R. Repercussões da ambiência hospitalar na perspectiva dos trabalhadores de limpeza. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 615-635, set./dez. 2014.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

POLLITT, C. **Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis**. New York, NY: Oxford University Press, 2000.

RAJABZADEH, A.; ROSTAMY, A.; HOSSEINI, A. Designing a generic model for outsourcing process in public sector: evidence of Iran. **Management Decision**, v. 46, n. 4, p. 521-538, 2008.

REIS, M. L. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Foco: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio**, v. 7, n. 1, p. 104-137, jan./jul. 2014.

REZENDE, W. Terceirização: a integração acabou? **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 6-15, out./dez. 1997.

RIBEIRO, R. J. **A República**. São Paulo: Publifolha, 2001.

RIOS, M. C.; GONDIM, S. M. G. Contratos psicológicos e terceirização: um estudo das relações entre vínculos e as práticas de gestão de pessoas. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 55, p. 689-703, out./dez. 2010.

ROCHA, C. L. A. **Princípios Constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSENBLOOM, D. H.; PIOTROWSKI, S. J. Outsourcing the Constitution and administrative law norms. **American Review of Public Administration**, v. 35, n. 2, p. 103-121, Jun. 2005.

RUSSO, G. M.; LEITÃO, S. P. Terceirização: uma análise desconstrutivista. **Organizações & Sociedade**, v. 13, n. 36, p. 107-123, jan./mar. 2006.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4., 2013, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: ENEPQ, 2013.

SILVA, P. P. Terceirização nos serviços públicos. **Revista TST**, Brasília, DF, v. 77, n. 1, p. 95-130, jan./mar. 2011.

SILVA, R. A. R.; SOUZA, R. C. Casos e descasos da terceirização na administração pública: apontamentos, percepções e reflexões em órgãos de Minas Gerais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 28., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração, 2004.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: EDUSP, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Pró-Reitoria de Pesquisa. Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos. **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**. Lavras, 2016.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: Ed. UnB, 1999. v. 2.

WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do Agribusiness**: uma aplicação da nova economia das instituições. 1995. 239 f. Tese (Livre Docência)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

**APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista (Funcionário terceirizado)**

Prezado entrevistado,

Abaixo estão listadas as perguntas relativas a uma pesquisa de mestrado, aprovada pelo comitê de ética, que visa buscar informações para subsidiar argumentos para defesa da incorporação de valores públicos nos contratos de serviços terceirizado. Assim sendo, peço que leia atentamente as perguntas e responda. Sua participação e sinceridade são fundamentais para o resultado e a qualidade da pesquisa.

Agradeço a sua participação,

Natália Maria Leal Santos

Mestranda em Administração Pública/UFLA

I – Alguns aspectos do Perfil do funcionário terceirizado:

Idade:

Menos de 21     21 - 30     31 - 40     41 - 50     51 - 60

Mais de 60

Cor:

branca     negra     amarela     parda     indígena

Escolaridade:

analfabeto     primeiro grau incompleto     primeiro grau completo     segundo grau incompleto     segundo grau completo     superior incompleto     superior completo

Profissão: Função/cargo que exerce: \_\_\_\_\_

Horário de trabalho:

Diurno     Noturno     Outros \_\_\_\_\_

Legalidade

- 1) Já trabalhou em outras empresas (sem ser terceirizado) antes de atuar em empresas terceirizadas que prestam serviços para esta organização pública? Se sim, conte como era e por que saiu.
- 2) Como você avalia as empresas terceirizadas em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas? Por quê?
- 3) Você já foi prejudicado/lesado por alguma empresa terceirizada? Se sim, como e por quê?
- 4) Você já atuou em mais de uma empresa que presta serviço para este órgão público? Se sim, em quantas? Por quê?
- 5) Na transição de uma empresa terceira para uma nova empresa contratada realiza-se algum tipo de entrevista ou treinamento? Se sim, quem fez? Ou foi realizada uma recontração automática pela empresa que assumiu o serviço no órgão?
- 6) Executa as mesmas tarefas ou tarefas semelhantes à dos servidores efetivos ou em conjunto?
- 7) Na execução de suas tarefas quem é o responsável pela supervisão e definição do que será realizado?
- 8) Quando você precisa tirar dúvida em relação a atividade que você exerce, a quem você recorre? Por quê? É uma decisão sua ou isso foi informado para você?
- 9) Quando o contrato chegar ao fim, você acredita que será contratado pela próxima empresa que ganhar a licitação? Ou você continuará prestando serviço para a empresa em outro lugar? Explique.
- 10) A empresa fornece uniformes e EPI's?

#### Impessoalidade

- 11) Você foi submetido a algum processo de seleção para ser contratado pela empresa? Como foi dada sua seleção?
- 12) Como você avalia a seleção realizada pela empresa?
- 13) Foi submetido a alguma avaliação de conhecimentos provas e/ou habilidades?
- 14) Você considera que foi fácil ou difícil conseguir essa vaga de emprego? Por quê?
- 15) Como é sua relação com os servidores públicos?  
 Boa  
 Muito boa  
 Ótima  
 Regular

Outros \_\_\_\_\_

16) Você tem conhecimento de que algum funcionário foi selecionado por ter quem indicasse dentro da empresa? Se sim, como isso ocorreu?

17) Existem funcionários terceirizados com parentesco na empresa que você presta serviço?

Sim

Não

Desconheço

Espaço para comentários \_\_\_\_\_

18) As empresas colocam como impedimento a contratação de pessoas da mesma família para compor o quadro de funcionários?

19) Você tem conhecimento de contratação de funcionários terceirizados que possuem parentesco com servidor público do órgão que você presta serviço ou de outros órgãos públicos?

Sim

Não

Desconheço

Espaço para comentários \_\_\_\_\_

20) Você se considera mais parte da empresa terceirizada ou órgão público onde você executa suas tarefas? Por quê?

21) Caso houvesse a possibilidade de você atuar em um cargo melhor dentro do órgão público que você presta serviço, você considera que teria oportunidade igual a de um colega ou você acredita que poderia ter vantagem de um ou de outro?

22) Você considera que as empresas tratam todos os funcionários de forma igual ou existem privilégios para determinadas pessoas ou grupos? Explique.

23) Há quanto tempo você presta serviço para a empresa terceirizada atual? E para o órgão público?

24) A vigência do seu contrato com a empresa é por tempo determinado?

Moralidade

25) Quais valores éticos ou de conduta as empresas exigem dos funcionários terceirizados? Explique como isso acontece.

26) Existe diferenciação entre trabalhadores terceirizados e entre os terceirizados e efetivos?

- 27) Você já se sentiu discriminado dentro das empresas terceirizadas ou no órgão público em que você presta serviço, seja por cor, crença ou credo ou por ser terceiro entre outras formas?
- 28) Você acredita que a forma de contratação das empresas é justa e faz uma avaliação criteriosa de seus funcionários?
- 29) Você considera que as empresas, no ato da seleção de seus funcionários, oferecem oportunidades iguais de acesso ao emprego a todos os cidadãos que se interessarem pela vaga?

### Publicidade

30) As vagas de emprego são divulgadas em algum meio (internet, mural, jornal, rádio, SINE)?

Sim

Não

Espaço para comentários \_\_\_\_\_

31) Há a divulgação dos pré-requisitos para preenchimento das vagas?

Sim

Não

Espaço para comentários \_\_\_\_\_

32) Como você ficou sabendo da vaga de emprego?

indicação de amigo

por alguém que trabalha ou trabalhou na instituição

internet, jornal

SINE

Outros \_\_\_\_\_

33) Havia mais candidatos à vaga de emprego quando você foi selecionado?

34) Caso você não seja o escolhido para a vaga de emprego, a empresa disponibiliza esta informação, bem como a justificativa?

35) As empresas agem com transparência com seus funcionários e divulgam seus atos?

36) Você tem conhecimento explícito e formal dos seus deveres e obrigações? Ou seja a empresa lhe informa suas atribuições de que forma? Você as conhece?

### Eficiência

- 37) Como você avalia a conduta de sua chefia imediata, caso haja?
- 38) Existe algum tipo de avaliação do serviço que você executa?
- 39) Existe incentivo, por parte da empresa, para melhorar seu nível de escolaridade?
- 40) Existe um Planejamento do serviço que você executa e metas que você deve alcançar?
- 41) Como é medido o seu desempenho? E o desempenho do serviço que você presta? Há indicadores para isso? Como funciona?
- 42) Você recebeu treinamento para executar o serviço que realiza? Quem o ministrou?
- 43) A empresa oferece cursos de capacitação continuada? Como funciona?
- 44) Você deve se reportar a quem? Ele o avalia? Quais são os critérios utilizados?
- 45) A distribuição das atividades é compatível entre os terceirizados e servidores efetivos, ou você se sente sobrecarregado? Explique como funciona.
- 46) Há espaço para opiniões na empresa, em relação a forma de execução do serviço? E no órgão público? Explique como isso funciona.
- 47) Suas habilidades, conhecimento, cursos que tenha feito foi considerado para sua seleção?  
Se sim, cite-os e explique como isso aconteceu.
- 48) No ato da seleção foi exigido algum tipo de experiência?

**APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista (Fiscal de contrato)**

Prezado entrevistado,

Abaixo estão listadas as perguntas relativas a uma pesquisa de mestrado, aprovada pelo comitê de ética, que visa buscar informações para subsidiar argumentos para defesa da incorporação de valores públicos nos contratos de serviços terceirizado. Assim sendo, peço que leia atentamente as perguntas e responda. Sua sinceridade e participação são elementos fundamentais para resultado e qualidade da pesquisa.

Agradeço a sua participação,

Natália Maria Leal Santos

Mestranda em Administração Pública/UFLA

I – Alguns aspectos do Perfil do servidor fiscal:

Idade:

Menos de 21     21 - 30     31 - 40     41 - 50     51 - 60

Mais de 60

Cor:

branca     negra     amarela     parda     indígena

Escolaridade:

analfabeto     primeiro grau incompleto     primeiro grau completo     segundo grau incompleto     segundo grau completo     superior incompleto     superior completo

Profissão: Função/cargo que exerce: \_\_\_\_\_

Formação \_\_\_\_\_

Horário de trabalho:

Diurno     Noturno     Outros \_\_\_\_\_

Legalidade

1) Na sua opinião as empresas terceirizadas cumprem com as obrigações contratuais? Explique.

- 2) Como você avalia a conduta das empresas terceirizadas no que diz respeito ao cumprimento de obrigações legais e contratuais? Explique.
- 3) Você já fiscalizou mais de uma empresa que presta serviço para este órgão público? Existe diferença na conduta entre elas? Explique.
- 4) Na execução das tarefas, quem é o responsável pela supervisão e definição do que será realizado? Explique como isso acontece.
- 5) Quando o funcionário precisa tirar dúvida em relação a atividade que exerce, a quem recorre? Explique.
- 6) Quando o contrato chega ao fim, o que acontece com os funcionários terceirizados? Explique como acontece.
- 7) As empresas fornecem uniformes? Os funcionários cumprem essa exigência contratual?
- 8) Existem semelhanças nas atividades exercidas pelos trabalhadores terceirizados e servidores?

#### Impessoalidade

- 9) Como você avalia a forma de seleção de funcionários terceirizados? Explique.
- 10) A administração pública exige algum critério de seleção de funcionário? Se sim, quais?
- 11) Os funcionários terceirizados são submetidos a alguma avaliação de conhecimentos? Como acontece?
- 12) Diante da sua experiência e vivência na fiscalização de contratos públicos, você considera ou tem conhecimento de que algum funcionário foi selecionado por ter quem indicasse dentro da empresa? Se sim, o contrato permite esse tipo de prática e como você avalia essa situação?
- 13) Você tem conhecimento se a empresa coloca como impedimento a contratação de pessoas da mesma família para compor seu quadro de funcionários? Explique.
- 14) Você considera que a empresa trata todos os funcionários de forma igual ou existem privilégios para determinadas pessoas ou grupos?
- 15) Na transição de uma empresa terceira para uma nova empresa contratada há uma renovação dos funcionários terceirizados? Isso impacta na prestação do seu serviço? Como acontece a transição? É sempre da mesma forma?

#### Moralidade

- 16) Quais valores éticos ou de conduta a empresa exige do funcionário terceirizado? A Administração pública faz alguma exigência em relação às questões éticas e de conduta?
- 17) Já houve problemas de conduta de funcionários terceirizados no ambiente de trabalho? Se sim, quais ações são tomadas?
- 18) Existe e como se dá o acompanhamento do cumprimento da jornada de trabalho do funcionário terceirizado?
- 19) Existe diferenciação entre trabalhadores terceirizados e entre os terceirizados e efetivos? Explique.
- 20) Já percebeu algum tipo de discriminação da empresa terceirizada para com seus funcionários, seja por cor, crença ou credo entre outras formas? Explique.
- 21) Você considera que a forma de contratação da empresa é justa e faz uma avaliação criteriosa de seus funcionários? Explique.
- 22) Existe algum tipo de controle quanto à indicação tanto por agentes públicos quanto por funcionários terceirizados de pessoas para trabalharem nas empresas terceirizadas?

#### Publicidade

- 23) As vagas de emprego são divulgadas em algum meio (internet, mural, SINE, rádio, jornal)? Como acontece?
- 24) Há a divulgação dos pré-requisitos para preenchimento das vagas? Se sim, quais?
- 25) Você considera que é fácil ou difícil conseguir vaga de emprego em empresas terceirizadas que prestam serviços na Administração Pública? Por quê?
- 26) Você considera que a empresa, no ato da seleção de seus funcionários, oferece oportunidades iguais de acesso ao emprego a todos os cidadãos que se interessarem pela vaga? Explique.
- 27) Você considera que é fácil ou difícil conseguir vaga de emprego em empresas terceirizadas que prestam serviços na Administração Pública? Por quê?
- 28) A empresa age com transparência e divulga seus atos? De que forma isso acontece?

#### Eficiência

- 29) Existe algum tipo de avaliação do serviço terceirizado? Se sim, como acontece?

- 30) Você considera que existe incentivo, por parte da empresa, para melhorar o nível de escolaridade e/ou desempenho dos funcionários? Explique.
- 31) Como é realizada a verificação/acompanhamento quanto aos requisitos de qualificação profissional exigidos nos editais e contratos?
- 32) Com que frequência é solicitado a substituição à contratada caso o funcionário não esteja qualificado para o posto? E treinamentos?
- 33) Existe um planejamento do serviço bem como metas que devem ser alcançadas pelas empresas terceirizadas? Se sim, quais? Há indicadores para isso? Como funciona?
- 34) Como são realizados os treinamentos para executar o serviço? Quem ministra? Como funciona? É formal ou informal?
- 35) As empresas oferecem cursos de capacitação continuada? A Administração pública exige das empresas terceirizadas a capacitação de funcionários com vista a melhorar a prestação do serviço?
- 36) Existe exigência para que a empresa contrate funcionários com experiência comprovada?
- 37) Como você avalia o serviço terceirizado do ponto de vista da eficiência?
- 38) A empresa terceirizada mantém um encarregado, preposto, no horário da prestação dos serviços sem nenhum custo a contratante?
- 39) Há quanto tempo você fiscaliza contratos públicos? Quais os maiores problemas e benefícios você considera em relação à terceirização no setor público?

**ANEXO A- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)****UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA**  
**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COM SERES HUMANOS-COEP**

**I - Título do trabalho experimental:** Valores públicos nos contratos de prestação de serviços terceirizados

**Pesquisador(es) responsável(is):** Natália Maria Leal Santos

**Instituição/Departamento:** Universidade Federal de Lavras – UFLA/ Departamento de Administração e Economia-DAE/Programa de Pós-Graduação em Administração Pública

**Telefone para contato:**

**Local da coleta de dados:** Local de trabalho do entrevistado.

Prezado(a) Senhor(a):

- Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa de forma totalmente voluntária da Universidade Federal de Lavras.
- Antes de concordar em participar desta pesquisa, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento.
- Os pesquisadores deverão responder todas as suas dúvidas antes que você se decida a participar.
- Para participar deste estudo você não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira.
- Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito, não acarretando qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador.

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da pesquisa: Incorporação de valores públicos nos contratos de prestação de serviços terceirizados. Trata-se de um estudo que visa analisar a incorporação de valores públicos nos contratos de serviços terceirizados em organizações públicas. Para isso, se faz necessário coletar dados, através de entrevistas, para obtenção de informações sobre a prática de terceirização no setor público.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS**  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA  
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA COM SERES HUMANOS-COEP

## II – OBJETIVOS

À medida que os princípios descritos na Constituição de 1988 expressam valores públicos que orientam a administração pública, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar a incorporação de valores públicos nos contratos de serviços terceirizados em organizações públicas, investigando suas características quanto a aplicação dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

São objetivos específicos desta pesquisa:

- apresentar pontos positivos e negativos da terceirização de serviços para a administração pública;
- analisar os editais de licitação utilizados na contratação de serviços terceirizados e os contratos celebrados com as empresas vencedoras a fim de verificar as exigências contratuais;
- analisar a presença ou ausência de valores públicos (princípios constitucionais da administração pública) nas práticas de terceirização no setor público;
- propor alternativas de melhoria nos contratos para que valores públicos estejam presentes na prestação dos serviços públicos executados por empresas terceirizadas.

## III - JUSTIFICATIVA

A terceirização é uma prática que vem sendo discutida desde a década de 1990 mas, pode ser considerada um tema atual visto que se verifica o afloramento das discussões a respeito de uma regulamentação específica para o tema no Congresso Nacional Brasileiro. Na medida que esse fenômeno não para de se expandir e produzir efeitos, principalmente na Administração Pública, é que se percebe a necessidade de elaborar mais estudos.

Dessa maneira, esta discussão possibilita repensar o modelo de gestão dos contratos de terceirização já que a mesma está presente em todas as esferas de governo. O texto do contrato deve oferecer o potencial para adaptar as parcerias entre os setores público e privado para que valores públicos estejam incluídos na prestação de serviços. Assim, acredita-se que esta proposta de trabalho poderá contribuir para melhorar os mecanismos de gestão e de controle na administração pública, além de propor a implementação de ações dirigidas ao aprimoramento do modelo de gestão dos serviços terceirizados no setor público no que se refere à possibilidade de incorporação de valores públicos.

#### IV - PROCEDIMENTOS DO EXPERIMENTO

Esta pesquisa será realizada através de um roteiro de entrevista que será gravada, transcrita e analisada. O encontro presencial com os entrevistados ocorrerá no local de trabalho do mesmo, mediante agendamento e de acordo com a disponibilidade do entrevistado, sem qualquer despesa para este ou para a instituição/órgão a que representa. A identidade do entrevistado bem como da instituição será tratada com padrões profissionais de sigilo, garantido, portanto, o anonimato. O entrevistado e a instituição/órgão que representa não serão identificados em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

#### V - RISCOS ESPERADOS

Riscos mínimos uma vez que será assegurado o anonimato tanto da instituição quanto dos trabalhadores que serão entrevistados. Destaca-se que há a possibilidade do entrevistado sentir-se constrangido ou inibido ao falar sobre determinadas questões ou fornecer informações não publicizadas pela instituição a qual representa. Devido a existência desses riscos mínimos, a pesquisadora será responsável pelos possíveis danos, se comprometendo a não utilizar nenhuma informação não autorizada pelo entrevistado; além de manter sigilo total de sua identidade ou de qualquer instituição citada pelo mesmo. Além disso, o entrevistado terá total liberdade para não responder estas perguntas, solicitar autorização de outra pessoa para tal, solicitar que estas informações não sejam utilizadas na análise de dados ou retirar a autorização de uso de sua fala, total ou parcialmente, na pesquisa. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assegurará o caráter ético do estudo.

#### VI – BENEFÍCIOS

Esta pesquisa poderá trazer benefícios a longo prazo ao entrevistado considerando que o mesmo é, antes de tudo, um cidadão. Entretanto, os benefícios serão maiores para a gestão pública. Espera-se que a pesquisa possa contribuir para melhorar os mecanismos de gestão e de controle na administração pública, além de possibilitar a implementação de ações dirigidas ao aprimoramento do modelo de gestão dos serviços terceirizados no setor público no que se refere à possibilidade de incorporação de valores públicos.

#### VII - RETIRADA DO CONSENTIMENTO

O voluntário/entrevistado tem a liberdade de retirar seu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem qualquer prejuízo ao atendimento a que está sendo ou será submetido.

#### VIII – CRITÉRIOS PARA SUSPENDER OU ENCERRAR A PESQUISA

A pesquisa terminará ao final do processo de coleta de dados ou caso o voluntário/entrevistado decida suspendê-la ou encerrá-la antes do previsto, através de comunicação formal.

#### IX - CONSENTIMENTO PÓS-INFORMAÇÃO

Eu \_\_\_\_\_, certifico que, tendo lido as informações acima e suficientemente esclarecido (a) de todos os itens, estou plenamente de acordo com a realização do experimento. Assim, eu autorizo a execução do trabalho de pesquisa exposto acima.

Lavras, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

NOME (legível) \_\_\_\_\_ RG \_\_\_\_\_

ASSINATURA \_\_\_\_\_

**ATENÇÃO:** A sua participação em qualquer tipo de pesquisa é voluntária. Em caso de dúvida quanto aos seus direitos, escreva para o Comitê de Ética em Pesquisa em seres humanos da UFLA. Endereço – Campus Universitário da UFLA, Pró-reitoria de pesquisa, COEP, caixa postal 3037. Telefone: 3829-5182.

**Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada com o pesquisador responsável e a outra será fornecida a você.**

*No caso de qualquer emergência entrar em contato com o pesquisador responsável no Departamento de Administração e Economia-DAE.*