

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

LUIZ CARLOS DA SILVA

FUNDAMENTOS PARA A INSTITUIÇÃO DA
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURITIBA
2012

LUIZ CARLOS DA SILVA

FUNDAMENTOS PARA A INSTITUIÇÃO DA
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavalieri

CURITIBA
2012

LUIZ CARLOS DA SILVA

FUNDAMENTOS PARA A INSTITUIÇÃO DA
TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Desenvolvimento Econômico.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Ribas Cavaliere
Universidade Federal do Paraná

Prof.
Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

RESUMO	01
ABSTRACT	02
1. INTRODUÇÃO	03
2. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	04
3. O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO	07
4. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	09
4.1 A Terceirização no Limite da Administração Pública	10
4.2 As Vantagens e Riscos da Terceirização	12
4.3 A Responsabilidade do Tomador do Serviço na Terceirização	15
4.4 O Planejamento, Implantação e Avaliação da Terceirização	17
5. FUNDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
5.1 Marcos Legais e Normativos da Terceirização	20
5.2 A Transparência no Processo da Terceirização	21
5.3 A Racionalidade Econômica na Terceirização	24
5.4 A Economia de Custo de Transação	28
6. CONCLUSÕES	33
REFERÊNCIAS	36

RESUMO

As políticas de terceirização no setor público brasileiro foram construídas a partir da “chamada abordagem institucionalista”¹, apoiadas no modelo de gestão Estatal, aliado ao cumprimento do aparato legal. Entretanto, recentemente, a partir das estratégias de reformas da Administração Pública, com a introdução do modelo gerencialista, as políticas foram implementadas com o intuito de reduzir o escopo e os gastos governamentais a partir de uma perspectiva de eficiência, eficácia e efetividade. Este estudo, ao discorrer sobre a teoria dos custos de transação inserida na Nova Economia Institucional (NEI), desenvolvida por Oliver Williamson, objetiva demonstrar que a partir de um modelo de governança, a terceirização na Administração Pública é viável e contribui para a transferência do risco de determinadas atividades, proporciona ganhos em economia de escala e reduz investimento em especialidades de atividades, cujos custos de transação são minimizados.

Palavras-chave: Terceirização. Administração Pública. Modelo de Gestão. Governança. Aparato Legal. Custo de Transação.

¹ As “instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico” (PONDÉ, 2005, p. 126). A abordagem institucionalista baseia-se na comparação das diversas formas organizacionais e suas respectivas capacidades em economizar custos de transação. As organizações e mercados, ligados à teoria dos custos de transação desenvolvida por Williamson (1985), determinam os padrões de conduta dos agentes e a forma pela qual as atividades econômicas são organizadas e coordenadas em busca da eficiência produtiva. Esta abordagem postula que os formatos organizacionais (ou estruturas de governança) como firmas, mercado ou redes, são resultado da busca de minimização dos custos de transação por parte dos agentes econômicos.

ABSTRACT

The outsourcing policies of public sector in Brazil were built from the so called "institutionalist approach"² sustained by the State management model associated with the legal apparatus compliance. However, recently, as of the reform strategies of the Public Administration which introduced the managerialist model, policies were implemented in order to reduce governmental scope and spending from the perspective of efficiency, efficacy, and effectiveness. This study, by discussing the transaction costs theory embedded in the New Institutional Economics (NIE) developed by Oliver Williamson, aims to demonstrate that from a governance model, outsourcing in the public service sector is viable and contributes to the transfer of risk of certain activities, provides gains in economies of scale and reduces investment in specialty activities, whose transaction costs are minimized.

Key-words: Outsourcing. Public Administration. Management Model. Governance. Legal Apparatus. Transaction Cost.

² The "economic institutions are regularities of behavior, socially and historically constructed, that shape and regulate the interactions between individuals and groups of individuals, producing relatively stable and bounded standards in the operation of the economic system" (Put, 2005). The institutionalist approach is based on the comparison of different organizational forms and their respective capabilities in saving on transaction costs. Organizations and markets connected to the transaction cost theory developed by Williamson (1985), determine the standards of conduct of the agents and the way in which economic activities are organized and coordinated in order to pursuit productive efficiency. This approach posits that organizational formats (or governance structures) as firms, markets or networks, are the result of the search for minimization of transaction costs by the economic agents.

1. INTRODUÇÃO

Na esfera Pública, a terceirização de bens e serviços, há muito tempo se posiciona como uma forma de organização a qual a Administração Pública estabelece uma relação contratual com o setor privado para a consecução de atividades essenciais, com o objetivo de diminuir os custos e a burocracia governamental. A contratação entre os setores público e privado destinada à contratação de atividades acessórias caracteriza-se pela flexibilização das relações do Estado com os particulares, cuja tendência incentiva à criação de novas formas de parcerias em que passam a executar uma variedade crescente de atividades que outrora eram indelegáveis.

Em relação às empresas privadas, a contratação com o Estado visa promover a busca pelo diferencial competitivo. A crescente concorrência dos mercados nacionais e internacionais, associado aos avanços tecnológicos e a proliferação de produtos e serviços, acirram a competição entre as empresas, forçando-as ao aprimoramento, para que possam alcançar maiores retornos em sua atividade empresarial ou mesmo garantir sua sobrevivência no mercado. Desta forma, as empresas se empenham para obter competitividade, implementando diversas ações de melhorias que contribuem para atingir as metas organizacionais.

Padoveze (2005) define a competitividade como a capacidade de desenvolver e sustentar vantagens competitivas que permitam enfrentar a concorrência. Um dos fatores vitais dessas vantagens competitivas está relacionado à política de formação de preços dos produtos e serviços, cujo preço em um mercado aberto passa a ser efetivamente um regulador entre a oferta e a procura. Enquanto para a Administração Pública a constatação de que estes preços são compatíveis com o de mercado, aliado a qualidade e eficiência destes serviços, pode determinar a melhor contratação. Neste sentido, torna-se fundamental que os gestores públicos possuam o conhecimento da estrutura de mercado nos quais as empresas estão inseridas para que, efetivamente, possam fazer a melhor contratação.

Por outro lado, a busca de uma contratação adequada passa necessariamente pela percepção e entendimento de como ocorreu a evolução da Administração Pública, começando pelo modelo Patrimonialista, Weberiano e, mais recentemente, pelo modelo Gerencialista, com forte expressão para a otimização da eficácia, eficiência e efetividade do setor público

brasileiro. A análise do instituto da terceirização a partir de sua gênese, como se desenvolveu e de sua inserção na Administração Pública Brasileira, visando melhor desempenho das atividades acessórias, bem como os limites legais, os pontos fortes e fracos e a responsabilidade solidária e subsidiária entre tomador e prestador dos serviços terceirizados, são questões fundamentais para o sucesso da contratação.

A economia do custo de transação apresentada por Williamson (1987), inspirada nos trabalhos de Coase (1937) sobre a teoria da firma, que relaciona os custos de transação como os decorrentes de trocas contratuais de bens e serviços entre firmas, cujos custos são a razão das firmas trocarem a organização interna pelo mercado, segue neste trabalho como referencial teórico norteador das contratações com o ente privado.

Assim, a terceirização, fenômeno inerente à contratação, tem como vantagens a contratação de empresa especializada no seu ramo de trabalho, possibilitando que o tomador possa dedicar-se exclusivamente à sua atividade-fim, na diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários e no enxugamento estrutural do empreendimento (DI PIETRO, 2008).

2. EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

As estratégias de reformas da administração pública em relação às tentativas de implementação de políticas com o intuito de reduzir o escopo e os gastos governamentais tem sido tema de análise da ciência política contemporânea. Dos modelos de gestão governamental e reformas como o *Public Service Orientation (PSO)* e o *Consumerism*, o modelo gerencialista denominado de *New Public Management (NPM)* surge como expoente na agenda reformadora no contexto contemporâneo brasileiro (BRESSER PEREIRA, 2005).

Desde 1930, objetiva-se a reestruturação do aparelho estatal no Brasil, cuja primeira tentativa relevante de reforma administrativa ocorreu com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938. Segundo Bresser Pereira (2005), a tentativa de substituição de uma gestão administrativa patrimonialista por uma administração burocrática aceita como moderna e racional legal mostrou-se menos eficiente, tendo em vista que a distinção entre o público e o privado persistia no seio da Administração Federal.

Entre 1930 e 1960, as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento econômico e social nacional eram assumidos pelo Estado, cujo modelo intervencionista se achava mais adequados. Neste período, crescia a percepção de que o papel do Estado passava pela promoção direta ou indiretamente de condições de prosperidade econômica e do bem-estar social.

A primeira tentativa de implementar, no Brasil, a administração pública gerencial, deu-se em 1967 – Governo Castelo Branco – por intermédio do Decreto-Lei nº 200, que promovia uma radical descentralização da administração pública brasileira. Este decreto promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviço para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios (BRASIL, DL 200, 1967).

O referido decreto constituiu-se em um marco jurídico necessário para a reforma do Estado e da desburocratização da máquina pública. Mas, duas consequências mostraram-se inconvenientes: (i) a permissão de contratação de empregados sem concurso público, fomentando as práticas patrimonialistas e fisiológicas, e (ii) por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta, vista como burocrática ou rígida e despreocupada em realizar concursos públicos e aprimorar as carreiras de altos administradores (BRESSER PEREIRA, 2005).

Na metade da década de 70, com a economia mundial em recessão, os custos para manter o bem-estar social se tornaram dispendiosos, causados pelo agravamento da crise fiscal, demonstrando inadequada a organização da burocracia pública (ABRUCIO, 2005). Consequentemente, era inevitável e relevante a reformulação da administração pública diante da crise do Estado em que o cenário demonstrava-se adequado para a implantação de uma nova administração pública sustentada em pressupostos de descentralização política e administrativa, como meio de superação da rigidez burocrática.

No decorrer do processo de expansão do Estado brasileiro presenciava-se o aumento significativo do seu escopo e do tamanho da sua burocracia, contribuindo para o estrangulamento dos gastos públicos em decorrência da crise fiscal nos anos 80, cuja às

expectativas de eficiência e racionalidade são questionadas. Por outro lado, este sistema burocrático mostrou-se incapaz de exercer controle sobre o processo de proliferação de empresas públicas.

A expansão desmedida dos gastos públicos traduzia-se em um problema de crise do setor público em que a consequência foi o crescimento desordenado e sem controle da burocracia federal, com a desarticulação entre descentralização e desempenho. Como consequência, o modelo intervencionista Estatal chega à exaustão já no final dos anos 1980, sendo premente rever o papel do Estado na economia. Novamente, o Estado depara-se com os problemas de ordem institucional e político para sua reconstrução exigindo delimitar seu tamanho, redefinir seu papel regulador, recuperar sua governança e aumentar sua governabilidade. Para Bresser Pereira (1997), a delimitação do tamanho do Estado passava, necessariamente, pela privatização, publicização e terceirização.

Assim, o Estado passa a utilizar o modelo gerencialista para a prática da política de *downsizing* ou redução do número de funcionários públicos, como estratégia de reforma da administração pública, considerada em países desenvolvidos como um dos componentes das reformas gerenciais. Desta forma, o modelo gerencial se firma como novo paradigma da organização pública, trazendo consigo novos conceitos como administração por objetivos, *downsizing* e serviços públicos voltados para o consumidor, cujo caráter inovador visa redefinir o papel do Estado na contemporaneidade (ABRUCIO, 2005). A administração pública gerencial foi a principal resposta à crise fiscal e política enfrentada pelo Estado no período denominado “keynesianismo”, como ação estratégica de controle dos gastos governamentais, objetivando a otimização da eficiência dos serviços providos pelo Estado, superando o tradicional modelo burocrático (BRESSER PEREIRA, 2005).

A aspiração pela redução do tamanho do Estado tinha como pretensão torná-lo mais dinâmico. Com este propósito, surge a Constituição de 1988, determinando importância à reforma gerencial na administração federal com o objetivo de assegurar mecanismos necessários à otimização do setor público brasileiro. O objetivo de reformar o Estado se traduz em fortalecer as condições de governabilidade democrática (DINIZ, 2001).

Início da década de 90 com os problemas pertinentes a administração pública aliada à crise fiscal do Estado, inicia-se o discurso reformista de tendência neoliberal

proclamado por COLLOR³, propondo mudanças na agenda pública com claros objetivos de políticas de redução do tamanho e do escopo das ações do Estado e privatização da economia. Entendiam que o baixo desempenho do setor público estava associado ao modelo de desenvolvimento focalizado no governo, necessitando incluir nas diretrizes do Plano de Reconstrução Nacional, as propostas de desregulamentação de mercado, privatização de empresas públicas, terceirização e a abertura para o mercado internacional.

Em 1995, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, tendo em vista o esgotamento do modelo burocrático ainda vigente foi introduzido mecanismos institucionais viabilizando efetivamente a reforma gerencial na administração pública. Cria-se assim, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como titular o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, com o objetivo de fomentar ações a partir da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, MARE, 1995).

A partir de 1998, o MARE dá lugar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que passa a ampliar as estratégias de planejamento e gestão fiscal. Desta forma, a implantação da reforma do Estado a partir do modelo gerencialista da administração pública, consolida-se diante do esgotamento da estrutura burocrática estatal.

3. O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização é uma tendência mundial que começou na iniciativa privada, sendo, agora, utilizada amplamente pela Administração Pública. É uma ferramenta de gestão, concretizada mediante termo de contrato, possibilitando a especialização e a redução de custos na prestação dos serviços ou no fornecimento de bens, permitindo que o contratante se concentre em suas atividades principais. Para que seja uma ferramenta vantajosa, a terceirização precisa ser encarada como uma parceria. As partes envolvidas precisam ter como objetivo, a busca da excelência, visando à mútua satisfação, pois o sucesso de uma refletirá na outra. A análise do instituto da terceirização exige um conhecimento da sua criação e da realidade histórica em que se desenvolveu, propiciando sua compreensão contemporânea. Sua

³ FERNANDO COLLOR DE MELLO, Presidente da República do Brasil, no período de 1990 a 1992.

gênese remonta aos paradigmas da produção capitalista que foram renovados a partir do final do século XIX com o modelo de produção Taylorista, Fordista e Toyotista.

O Taylorismo foi implantado por volta de 1875 e era baseado na divisão de trabalho em níveis operacional e gerencial, além de focar na eficiência. Posteriormente, esta concepção foi superada pelo modelo Fordista, que consistia na linha de produção em série e pela compartimentalização. Com a redução da produtividade e a crise do consumo em massa nos países desenvolvidos sucedidas nos anos sessenta, ocorre uma nova reestruturação produtiva com maior racionalização dos maquinários e aumento do controle sobre o trabalho. Esta reorganização do processo produtivo foi intitulada de Toyotista, tendo sua origem na fábrica japonesa de automóveis da Toyota, exigindo alta qualificação dos trabalhadores para a execução de funções diversificadas.

Na metade do século passado, a Ford era uma das empresas mais admiradas do mundo com sua integração vertical⁴ e a obsessão por fazer tudo internamente. Mas, atualmente, as empresas automobilísticas denominadas montadoras, têm como grande referência a Toyota, com seu modelo de produção enxuta. O destaque é para a contratação externa, com a redução do número de fornecedores, que são transformados em parceiros, operando dentro do sistema *Just in time*. Os fornecedores, especializados em cada tipo de componente entregam o estoque diretamente na célula de produção. O estoque de materiais para semanas passou a ser para horas (WOMACK, 1992).

No Brasil, temos experiências bastante avançadas em condomínios industriais, a exemplo da General Motors, que produz o Corsa em Gravataí-RS, e, na fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen em Resende-RJ, cuja terceirização é marcante e bem sucedida em termos técnicos e comerciais. No consórcio modular, como ficou conhecida a experiência, os fornecedores ocupam o mesmo prédio ou conjunto industrial, com personalidades jurídicas distintas. O motor e transmissão são produzidos pela *Cummins*, os eixos e a suspensão pela

⁴ De acordo com Porter (1996) a integração vertical é a combinação de processos de produção, distribuição, vendas e/ou outros processos econômicos tecnologicamente distintos dentro das fronteiras de uma mesma empresa. A necessidade de capital para aquisição, criação e manutenção dos elos, assim como a necessidade de alavancagem operacional, pode ser decisiva para a avaliação do processo de verticalização. Os custos são altos e devem ser analisados minuciosamente antes de qualquer decisão que possa impactar financeiramente toda a cadeia. A integração vertical é uma decisão da empresa por utilizar transações internas em detrimento de transações de mercado ou mistas. Pode ser mais barato, mais fácil e menos arriscado desenvolver atividades administrativas, produtivas, de distribuição ou marketing internamente do que recorrer ao mercado.

Rockwell, o interior da cabine pela *VDO*⁵. No local, a Volkswagen só coordena e inspeciona a produção.

No mundo globalizado, a terceirização torna-se expressiva com novas divisões mundiais de trabalho e a partir da ideia de que cada empresa deve se dedicar às suas competências centrais. O fundamento da terceirização não é recente, porém, se consolidou a partir de 1990, com a obra de Williamson (1987), texto seminal da chamada Nova Economia Institucional (NEI). Nóbrega (2005) expõe que a organização é vista como um conjunto de contratos internos, tanto verticais como horizontais, ou externos sustentado pela terceirização. Um dos focos centrais da NEI é o estudo das transações e seus custos, numa situação em que o ser humano é entendido como oportunista, com racionalidade limitada e com possibilidades de risco moral e seleção adversa.

Atualmente, multiplica-se a prática administrativa da terceirização, conceituada como instrumento de gestão, através do qual são transferidas determinadas atividades periféricas ao núcleo do empreendimento a terceiros. Ou seja, em tese, há uma agregação da atividade-fim de uma empresa de serviços com a atividade-meio de outra tomadora de serviços envolvendo a produção de bens e serviços, como acontece na indústria automobilística.

4. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A partir da década de 80, a Administração Pública Brasileira iniciou um processo de reforma visando reduzir o tamanho do seu aparelhamento administrativo tornando-a mais flexível, eficiente e voltada para o atendimento ao cidadão. Surge assim, o instituto da privatização, em sentido amplo, o qual compreendia entre outros a quebra de monopólios de atividades exercidas exclusivamente pelo poder público, a delegação de serviços públicos aos

⁵ A VDO é uma das marcas do Grupo Continental com sede na Alemanha, existente no Brasil desde 1959. Evoluiu estabelecendo um relacionamento de parceria com a indústria automobilística, cujo portfólio contempla as áreas de **Frota** - tacógrafos, discos diagrama, conjuntos remanufaturados e leitores de disco diagrama. **Mercado de Reposição** – temperatura, elétrica, injeção eletrônica, instrumentos e sensores. **Telemática** – computadores de bordo e rastreadores.

particulares e a terceirização, na qual se buscava a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades acessórias da Administração (DI PIETRO, 2008).

O Estado objetivava com essa colaboração, a economicidade entendida não apenas como a economia de recursos, mas também em termos de rendimento pelo capital empregado ao se buscar prestadores de serviços especializados fora dela e redução de custos com a gestão dos serviços executados.

A gestão do serviço público refere-se à forma pela qual ele é administrado e pode ocorrer em três níveis: gestão estratégica, gestão operacional e execução material. A primeira está ligada à definição das estratégias e macro objetivos, enquanto que a gestão operacional refere-se à forma como as atividades serão realizadas. Em último nível, a execução material das atividades a qual está voltada para a terceirização com o ente privado. Na terceirização, o Poder Público não delega a gestão estratégica nem operacional, apenas repassa a execução material de determinado serviço (RAMOS, 2001).

Muitos confundem a concessão como uma espécie de terceirização, mas são institutos completamente diferentes. Na primeira, o concessionário recebe a gestão operacional do serviço público e presta-o em seu próprio nome em que a remuneração por ele recebida é realizada diretamente pelos usuários dos serviços. Na terceirização, o contratado é mero executor da atividade que lhe foi atribuída pelo gestor operacional, que o remunera por meio de contrato a qual constitui apenas elementos ou tarefas, anexas ao serviço público com ausência de laço contratual com os usuários do serviço público. Além disso, o objeto da concessão é todo um serviço público, enquanto na terceirização é apenas uma atividade específica.

4.1 A Terceirização no Limite da Administração Pública

Administração Pública somente pode adotar formas de terceirização previstas em lei que, salvo excepcionalidades, devem ser precedidas de licitação, sob pena de ilegalidade do procedimento e responsabilização do agente que o praticou (MARTINS, 2005).

Além da legalidade, deve-se observar os princípios da eficiência e economicidade como limitadores do uso da terceirização no setor público. Sendo que eficiência se traduz em

excelência dos meios utilizados para consecução dos objetivos. Alguns gestores públicos imaginam que a simples introdução da terceirização pode proporcionar maior eficiência na prestação dos serviços, porém, essa associação pode não ocorrer. Caso surjam fatos como o monopólio, cujas características propiciam a ineficiência e onerosidade, corrupção, custos adicionais com a fiscalização, além de maior rotatividade e pouco investimento de pessoal na empresa terceirizada, ocasionando perda da qualidade. Diante disto, estudos conscientes deverão ser elaborados, demonstrando evidente que a execução pelo ente privado é a forma que melhor atende o interesse público na implementação de determinada atividade, considerando os princípios norteadores da gestão pública, como o princípio da economicidade⁶ (RAMOS, 2001).

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ao definir em seu artigo 6º a contratação de serviços pela Administração Pública, apresenta um rol exemplificativo das atividades terceirizáveis como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro e trabalhos técnicos profissionais (BRASIL, Lei 8.666, 1993).

Enquanto que no Decreto Federal nº 2.271, de sete de 1997, há uma vedação para a terceirização na Administração Pública de atividades inerentes aos cargos pertencentes à organização administrativa do órgão ou entidade pública, com ressalvas quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. Porém, é necessário se fazer uma reflexão em relação ao benefício da terceirização para a Instituição Pública pela dificuldade em se estabelecer a parceria, considerada uma das características fundamental dessa ferramenta (BRASIL, DF 2.271, 1997).

Neste sentido, o objetivo da parceria é obstaculizado devido às limitações na escolha do contratado, tendo em vista a sua vinculação a determinado processo licitatório que não permite eleição. Assim, a Administração se prejudica em relação a fatores que podem ser utilizados no setor privado, os quais: a qualidade do produto, a capacidade instalada, a tecnologia empregada, seu conceito de mercado, seu relacionamento com os clientes e

⁶ O princípio da economicidade, expressamente previsto no artigo 70 da Constituição Federal de 1988, representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos (BRASIL, CF, 1998).

concorrentes, a situação econômico-financeira da empresa, os preços praticados e, principalmente, seu interesse na parceria.

Portanto, no setor público, a contratação da parceira ocorre essencialmente pelo preço e não com base nesses fatores, muitas vezes ocorrendo contratação de um mero prestador de serviços ou fornecedor de bens. Diante destes fatores, indaga-se se a terceirização pode apresentar resultados favoráveis à Administração Pública, como ocorre no setor privado, que tem como uma de suas premissas de que a escolha do parceiro é fundamental e não deve ter por prioridade a obtenção imediata do menor preço (RAMOS, 2001).

4.2 As Vantagens e Riscos da Terceirização

A aferição da vantagem e risco no processo de terceirização pode ser contabilizada tanto no plano privado quanto no público, a partir da modalidade da contratação. Uma modalidade pode ser identificada como parte da reestruturação produtiva em nível mundial em que o mecanismo de busca da produtividade, da qualidade e da competitividade prevê a transferência de inovações tecnológicas e de políticas de gestão da qualidade a terceiro mais barato, mais preparado ou mais eficiente (FRIEDMAM, 2007). A outra, predominante entre as organizações brasileiras, inclusive as públicas, é balizada na redução de custos, mais precisamente, na substituição do custo fixo pelo custo variável⁷.

A terceirização no Setor Público que deve envolver essencialmente as atividades acessórias, portanto, distante do seu negócio principal (*core-business*). É frequentemente utilizada para suprir as baixas de pessoal administrativo em virtude de aposentadoria, falecimento, extinção de cargos ou ampliação das atividades do órgão. Portanto, a vantagem que se tem ao se utilizar o instituto da terceirização para os casos citados, além de proporcionar mobilidade à gestão administrativa, o faz com a redução de custos e responde a orientação reformista neoliberal do Estado enxuto, que limita os gastos com pessoal efetivo para manter o equilíbrio fiscal.

⁷ No modelo de terceirização brasileira, o tomador dos serviços paga apenas pela quantidade de bens ou serviços solicitados na contratação e efetivamente recebidos. O custo fixo da atividade de produção, que antes da terceirização ocorria independente do volume efetivamente realizado, converte-se em custo variável (DIEESE, 2003).

A vantagem ou desvantagem da terceirização merece ponderação quando envolvidos fatores ideológicos, os quais são favoráveis ou desfavoráveis a essa estratégia de contratação, em especial na área pública, quando se olha para os movimentos sindicais e objetivos políticos dos gestores públicos, em face da perda ou redução de trabalhadores que poderiam ser articulados para as conquistas de benefícios trabalhistas e utilizados como força de expressão para a manutenção ou condução de um cargo público. Mas, considerando a análise técnico-legal, as vantagens para a Administração Pública refletem na contribuição para a geração de emprego e renda; desenvolvimento da economia; foco na atividade-fim; aumento da qualidade com maior agilidade nas decisões; redução orçamentária em custeio para aplicação em investimentos e na busca da eficiência administrativa e do equilíbrio fiscal.

Especialmente como desvantagens, podemos citar os problemas com a imagem do órgão no caso de falha do contratado, aumento da dependência de terceiros, dificuldade de encontrar o parceiro ideal e perda do controle dos custos dos serviços terceirizados. A perda da identidade cultural da empresa ou órgão no longo prazo por parte dos funcionários, agravados pela impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados são consideradas outras desvantagens, que merecem ser analisadas profundamente quando do interesse na terceirização.

A terceirização, como qualquer negócio, pode apresentar riscos ou desvios. Algumas empresas se utilizam da terceirização com o intuito, puramente, de obter maior lucro, valendo-se para isso de fraude às leis e obrigações trabalhistas. Nesses casos, a ferramenta pode se tornar prejudicial não só para os trabalhadores, mas também onerosa para as tomadoras de serviços (RAMOS, 2001).

Em relação ao ambiente privado, constata-se que as desvantagens estão no excesso de especialização, risco da imagem da empresa por conta de atitudes do prestador de serviços, demissões na fase inicial, dificuldade de aproveitamento de funcionários já treinados, dificuldade de encontrar o prestador ideal e perda do controle dos custos dos serviços terceirizados. A empresa, ao terceirizar uma parte de sua estrutura, deve buscar no mercado uma parceira que a auxiliará no cumprimento de sua missão. O gestor privado ao ter plena liberdade nessa escolha poderá contratar a empresa que melhor se posicione no mercado, exigindo parâmetros de comprovação de qualidade e adequada situação financeira.

Porém, a liberdade do gestor público é limitada em razão da obrigatoriedade de contratar mediante licitação pública, cujos critérios de escolha estão definidos na Lei nº 8.666/93.

Assim, quando uma organização contrata uma empresa de terceirização para executar determinado serviço especializado no seu ambiente interno, está buscando vantagens operacionais estratégicas visando à redução de custo. Na esfera pública, o objetivo é semelhante. Terceirizar serviços traduz-se na busca de vantagens operacionais e estratégicas visando uma eficiência administrativa que consubstancie a melhor paridade na relação custo-benefício, ou seja, agilidade, eficiência e economicidade.

Porém, na Administração Pública, as empresas são escolhidas mediante procedimento licitatório, na maioria das vezes vencendo aquela que conseguir ofertar o menor preço. Acontece que, para vencer o certame, parte dessas empresas apresentam propostas aparentemente inexequíveis, com margem de lucro mínima, às vezes chegando próximas de zero, ensejando um futuro quadro de inadimplência. Muitas vezes essas empresas atrasam salários e até deixam de depositá-los, por não conseguirem mais arcar com as obrigações ou mesmo por má-fé, casos em que chegam a abandonar os empregados sem deixar vestígios.

Desta forma, é expressivo o risco de se contratar uma empresa inadequada, que não tenha competência ou idoneidade financeira e que poderá causar problemas no futuro, seja de natureza trabalhista ou econômica. Pois, apesar dos empregados estarem ligados juridicamente à contratada, a tomadora também pode ser responsabilizada pelos prejuízos causados, caso a contratante não proceda à devida fiscalização. Quanto aos problemas econômicos, resta uma análise profunda da exequibilidade de sua proposta de custeio do contrato que são inseridas em planilhas de custos e formação de preços, conforme previsto na Instrução Normativa nº 02, da Secretaria de Logística e Tecnologia da informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 30 de abril de 2008 (BRASIL, IN nº 02, 2008).

Outro risco é de não alcançar os objetivos esperados com a terceirização, como a redução de custos, a agilidade e melhoria na qualidade de seus produtos ou serviços. Isso pode acontecer devido à falta ou à inadequação na realização de estudo e planejamento prévio para a mudança na estrutura. Sem um bom planejamento, corre-se o risco de terceirizar setores que não possuam os atributos de sua natureza gerando custos com retrabalho. Por isso, a decisão

de transferir para terceiros parte das atividades deve ser tomada somente após estudos de viabilidade dessa transferência. Em outros casos, são constituídas empresas não especializadas que oferecem qualquer tipo de serviço, tornando-se meros intermediadores de mão de obra ou “empresas de fachada”, contribuindo para a precarização das relações de trabalho. A terceirização não deve ser confundida com a intermediação de mão de obra, cujo único caso aceito pela legislação brasileira é o trabalho temporário, previsto na Lei nº 6.019, de três de janeiro de 1974, regulamentado pelo Decreto nº. 73.841, de 13 de março de 1974 (BRASIL, Lei 6.019, 1974; D 73.841,1974).

4.3 A Responsabilidade do Tomador do Serviço na Terceirização

A função social do Direito do Trabalho é promover o equilíbrio e a convivência pacífica dos fatores de produção: empresa, capital e trabalho. Para isso, deve-se acompanhar as mudanças decorrentes da globalização, mas sempre tendo como foco, preservar a função social da empresa e observar a importância do trabalhador como fator de produção.

A Justiça Trabalhista Brasileira tem apresentado posições divergentes acerca da responsabilização do tomador nos casos de descumprimento, por parte da empresa, terceirizada das obrigações trabalhistas para com seus empregados. Alguns entendem que a responsabilidade deve ser solidária⁸ e para outros, apenas subsidiária⁹. Os fundamentos da responsabilidade do tomador do serviço baseiam-se na teoria da responsabilidade subjetiva, teoria do abuso de direito, teoria objetiva e função social do contrato. E diante da necessidade de firmar um entendimento e como forma de disciplinar parte controversa das posições divergentes, surge a Súmula nº 331, de 24 de maio de 2011, do Tribunal Superior do Trabalho (TST, 2011).

⁸ O vocábulo solidário originou-se do latim *solidus* (inteiro, consolidado), que deve ser cumprido por inteiro, sem fracionamento. É uma espécie de obrigação múltipla, onde ocorre a presença de mais de um indivíduo em um ou em ambos os pólos da relação obrigacional. Pode ser entendida como a vinculação de vários sujeitos à satisfação de uma obrigação jurídica, permitindo ao credor escolher de qual ou quais deles pretender obter, total ou parcialmente, a prestação a que tem direito. A responsabilidade solidária está assentada no artigo 942, do Código Civil Brasileiro (NERY JUNIOR, N; NERY, R.M. A, 2008).

⁹ Oriundo do latim *subsidiarius* (que é de reserva, que é de reforço), a palavra subsidiário designa o que é secundário, auxiliar ou supletivo, pressupondo o principal, a que vem suplementar ou reforçar. A responsabilidade subsidiária é a que vem reforçar a responsabilidade principal, desde que não seja esta suficiente para atender os imperativos da obrigação assumida. Sendo assim, o credor deve se voltar, primeiramente, contra um obrigado, e só depois, caso não obtenha sucesso, pode demandar contra os demais coobrigados.

A responsabilidade subjetiva é inerente à culpa, a qual não deriva do propósito de lesar outrem, mas da infração do dever de cautela para se prevenir um dano. A responsabilidade subsidiária explicitada na Súmula nº 331, do TST e entendida com base na teoria da responsabilidade subjetiva, decorrente de dano causado por ato doloso ou culposo, devido à contratação de empresa inidônea e na ausência de fiscalização do contrato. Decorre assim, da responsabilidade subsidiária, a falta de fiscalização da conduta de um terceiro que está sob a responsabilidade do agente público, causando dano ao empregado ao não fiscalizar corretamente o cumprimento dos encargos trabalhistas pela prestadora. A contratação inapropriada de determinada empresa prestadora de serviços que se omitiu e não adimpliu os direitos de seus empregados, cabe à responsabilização subsidiária da contratante.

A teoria do abuso do direito também fundamenta essa responsabilidade, na medida em que:

Embora seja assegurado às empresas, por força dos princípios gerais da atividade econômica, em especial da livre iniciativa e da livre concorrência, conforme previsto na Constituição Federal, art. 170, delegar a terceiros, atividades especializadas ou de mero apoio, a fim de concentrar-se na atividade finalística, buscando assim maior eficiência e produtividade, não lhes é dado abusar desse direito, contratando prestadoras de serviços economicamente inidôneas e incapazes de assegurar os direitos dos trabalhadores contratados para execução do contrato interempresarial e, ainda assim, pretender se eximir de qualquer responsabilidade, quando notoriamente beneficiaram-se diretamente da força de trabalho (LORA, 2009, p.667).

A teoria da responsabilidade objetiva se apresenta na interpretação do artigo 2º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como mais um argumento para responsabilização do tomador. Dispõe o artigo que o empregador deve suportar os riscos do negócio, os quais incluem a satisfação dos direitos dos trabalhadores diretamente contratados e também daqueles que lhe prestam serviços por meio de empresas terceirizadas, pois ele é o beneficiário direto da energia pessoal do obreiro (MARTINS, 2010).

Lora (2009, p. 666), afirma que a função social do contrato encontra-se expresso no artigo 421 do Código Civil Brasileiro ao dizer que “É consequência do princípio constitucional previsto no artigo 3º, I, da Constituição Federal, consagrador dos valores da sociedade livre, justa e solidária”. Desse princípio deriva a concepção de que a análise do contrato não pode se restringir ao prisma formal e seus efeitos não devem se circunscrever ao aspecto meramente econômico, devendo, necessariamente, observar também sua função social, onde se insere a justa, adequada e efetiva remuneração da força laboral.

Portanto, não há dúvidas em relação à responsabilidade do tomador, pois ele se beneficiou da força laboral e deve responder subsidiariamente pelos prejuízos causados aos trabalhadores. A responsabilidade subsidiária obedece a uma espécie de benefício de ordem, sendo responsabilizado o devedor secundário, somente após acionado o devedor principal. Assim, como a tomadora é beneficiada da prestação dos serviços, o Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) estabelece que ela deve responder subsidiariamente, em decorrência da culpa pela inadequação na escolha da empresa que se mostrou inidônea financeiramente e por não fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas.

4.4 O Planejamento, Implantação e Avaliação da Terceirização

O processo de terceirizar determinada atividade deve ser devidamente planejado. Com o planejamento, há uma tendência em se alcançar bons resultados, tais como desenvolvimento de novos produtos, diminuição dos riscos de obsolescência de equipamentos, transferência de conhecimentos produtivos e administrativos, processo de decisão mais ágil e flexível, todos concluindo para a contratação de uma boa parceria.

As empresas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégica, enquanto que a Administração Pública age em função de sistemas mais rígidos de planejamento governamental que se orientam por princípios gerais previstos na Constituição Brasileira e por políticas públicas.

Outro critério que deve ser analisado para o planejamento é quanto à finalidade da Instituição. A empresa privada tem como fim imediato a realização da sua atividade principal, a produção de um bem ou serviço com a finalidade mediata de auferir lucro econômico, enquanto que a organização pública tem como objetivo cumprir a sua missão institucional que é de obter o Bem-Estar da comunidade e servir ao seu interesse. Daí que o interesse mobilizador da empresa privada seja a lucratividade e o das organizações públicas, a efetividade.

Segundo Teixeira (2010), o processo de terceirização com início na identificação de oportunidades, passa pela contratação de serviços e estende-se pelo acompanhamento da realização do trabalho até o término da vigência do contrato. Neste sentido, a terceirização

possibilita combinar objetivos econômicos com a redução dos custos, com objetivos organizacionais a partir da gestão flexível, na busca de qualidade e produtividade, com competitividade. Devido à terceirização constituir-se em um investimento de longo prazo devido ao seu grau de complexidade, a ausência de um planejamento adequado pode interferir de forma negativa na sua execução em face da dificuldade de integração de culturas entre contratante e contratado, do risco na escolha de parceiros, do risco da não conformidade do produto ou serviço em questões de qualidade e da possibilidade de descumprimento das cláusulas contratuais acordadas.

Estudos de viabilidade econômico e operacional devem ser realizados na fase inicial da terceirização, objetivando verificar a dimensão dos custos de supervisão administrativa e operacional; custos das instalações para recepção da empresa terceirizada; custos de adaptação do novo pessoal para evitar perdas de produtividade; danos a equipamentos e segurança do trabalho; ociosidade estrutural que possam dar definição do seu custo-benefício, possibilitando identificar a escolha da melhor parceira para o desenvolvimento da prestação de serviços.

Diante da necessidade de se promover um estudo de viabilidade, deve-se considerar ainda (1) a verificação cuidadosa da aplicabilidade do processo de terceirização, (2) a análise criteriosa da sua viabilidade, (3) a sua justificativa e necessidade, (4) as consequências potenciais, e (5) administrar a terceirização individualmente na fase do planejamento e implantação. Entretanto, mais importante do que ter regras e exigências de qualificação é manter um monitoramento efetivo. O contrato de terceirização deve ser na prática, um contrato de parceria. As empresas contratantes e contratadas devem trabalhar em aliança e basearem-se na confiança recíproca. A reciprocidade de relacionamentos, a comunicação sadia e o respeito ao trabalho de cada parte é garantia do alcance dos objetivos da contratante ao negociar com a contratada.

Obviamente e principalmente na Administração Pública, a terceirização deve ser realizada em atividade-meio, e a preparação de projetos de terceirização não deve visar simplesmente à redução de níveis hierárquicos ou a eliminação de pessoas, juntamente com a redução de custos. Pastore (2006) apresenta estudos realizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), constatando que (i) os trabalhadores terceirizados tendem a ser mais jovens e menos treinados do que os trabalhadores da empresa contratante; (ii) que apesar de

serem submetidas às mesmas normas, as empresas contratadas dão menos valor à segurança do que as empresas contratantes; e (iii) que o enfoque de gestão global é muito diferente entre as empresas contratantes e contratadas.

Tanto pelo setor privado, quanto pela Administração Pública, à terceirização tem demonstrado altos níveis de crescimento e apesar das dificuldades enfrentadas, ela se mostra uma ferramenta extremamente vantajosa. Podemos evidenciar, como outros autores, que para o alcance dos benefícios pretendidos, percebe-se a necessidade da adoção de certo procedimentos:

I. A terceirização necessita de estudo prévio da necessidade e vantagem do negócio, seguida de planejamento minucioso da contratação;

II. A atividade terceirizada deve estar relacionada a atividade-meio da tomadora, sendo vedada a transferência da atividade-fim;

III. A parceira deve nortear a relação entre tomador e prestador, objetivando a busca da excelência e à mútua satisfação na prestação dos serviços;

IV. A mão de obra disponibilizada deve ser especializada e remunerada de acordo com o mercado e os benefícios determinados pela Convenção Coletiva de Trabalho do sindicato representativo;

V. A contratada, legalmente constituída, deve apresentar capacidade técnica, administrativa, idoneidade econômica e assumir a terceirização com os riscos do negócio;

VI. A relação de pessoalidade e subordinação entre os empregados da contratada com a contratante não deve existir, evitando assim, a relação de emprego com o contratante;

VII. A prestadora deve ter autonomia na alocação dos empregados e na execução dos serviços contratados, ausentes de qualquer ingerência, pois o importante para a tomadora são os serviços conforme avençados.

Assim, a decisão em terceirizar não deve ser feita de forma precipitada. Ao contrário, ser precedida de estudo e confrontada com a realidade da organização pública, a fim de verificar se a ferramenta se aplica a ela e qual meio poderá ser utilizado para melhor adequação aos fins pretendidos.

5 FUNDAMENTOS DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

5.1 Marcos Legais e Normativos da Terceirização

Os princípios legais que nortearam a terceirização no setor público teve início a partir do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. A Administração Pública, a partir deste decreto, ficou autorizada a utilizar sempre que possível da execução indireta de algumas atividades, mediante contrato e desde que satisfeitas determinadas condições. O artigo 10, do referido instrumento legal, determina que a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada e, conclui com o parágrafo 7º afirmando que:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (BRASIL, DL 200, 1967).

O instituto da terceirização teve rapidamente seu desenvolvimento após a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, quando foram criadas novas carreiras de nível superior e extintos cargos de nível médio e intermediário, adotando-se a política de contratação desses serviços. Mais adiante, na Constituição Federal de 1988, se consolida o processo de terceirização com a previsão no inciso XXI do artigo 37, permitindo a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, desde que houvesse lei específica prevendo licitação e regras para os contratos a serem realizados. Este dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, denominada Lei de Licitações e Contratos, determinando a proliferação de contratos no país.

Posteriormente, em sete de julho de 1997 foi editado o Decreto nº 2.271, que veio para disciplinar a contratação de serviços na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, estabelecendo um rol de atividades que devem ser, preferencialmente, executadas de forma indireta, como a conservação, a limpeza, a segurança, a vigilância, os transportes, a informática, a copeiragem, a recepção, a reprografia, as telecomunicações e a manutenção de prédios, os equipamentos e as instalações.

No mesmo ano, a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), expediu a Instrução Normativa n.º 18, de 22 de dezembro de 1997, visando disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), a qual foi revogada posteriormente com a publicação da Instrução Normativa n.º dois, de 30 de abril de 2008 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Essa norma veio para suprir a ausência de regras específicas sobre planejamento e acompanhamento das contratações de serviços de terceiros pela Administração Pública, constatadas em diversas deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) como aspectos relevantes, porém, não tratadas na Instrução Normativa n.º 18 de 1997 (BRASIL, IN 18, 1997).

Recentemente, a fim de disciplinar outros aspectos não presentes na Instrução Normativa n.º dois de 2008, porém, necessários para o disciplinamento das contratações, foram expedidas pela SLTI, as Instruções Normativas n.º três, de 15 de outubro de 2009 (BRASIL. In 03, 2009), a n.º quatro, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL. In 04, 2009) e a n.º cinco, de 17 de dezembro de 2009 (BRASIL. In 05, 2009). Em nove de março de 2011, a SLTI/MPOG edita a Portaria Normativa n.º sete que altera a redação do anexo III da Instrução Normativa n.º dois de 2008, determinando nova conformidade ao Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços (BRASIL. Pn 07, 2011). Em maio de 2011, a SLTI/MPOG edita o Manual de orientação para preenchimento da planilha de custos e formação de preços, consolidando assim, todo o processo normativo legal da terceirização na Administração Pública Brasileira (BRASIL. Manual, 2011).

5.2 A Transparência no Processo da Terceirização

O princípio da transparência se traduz na obrigação do governante ou funcionário de prestar contas dos resultados obtidos e de controlar e avaliar se os objetivos propostos foram atingidos com a produtividade e a qualidade preestabelecidas em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder. Assim a responsabilidade sobre os atos e as funções do sistema administrativo tem sido equacionada em torno do conceito de transparência, também, definidos como mecanismos de *Accountability*, cuja interpretação

remete a obrigação que tem o gestor de responder pelos resultados esperados pela sociedade em relação à Administração Pública (ARAÚJO, 2000).

Para que ocorra este processo é fundamental o fortalecimento do comportamento transparente dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira. Portanto, espera-se que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, proporcionando a divulgação de balanços orçamentários, a publicização das licitações com a indicação dos licitantes selecionados e os preços das propostas vencedoras e seus respectivos serviços contratados.

Na contratação de serviços de terceiros é imprescindível que se entenda a licitação como um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública busca selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se mediante uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2012).

A obrigatoriedade do certame licitatório é a regra geral quando da aquisição de materiais e serviços por órgãos públicos, artigo 2º da Lei nº 8.666/93, enquanto que a inexigibilidade constitui exceção, sendo cabível apenas quando da impossibilidade material de utilizar qualquer forma de licitação, conforme artigo 25º da referida Lei das Licitações. O seu descumprimento afronta diretamente os princípios constitucionais previstos no artigo 3º do mesmo instituto, ao afirmar que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL. Lei 8.666, 1993).

A ausência de tais princípios determina por inviabilizar a competição entre virtuais interessados e a seleção de propostas mais vantajosas. Portanto, é fundamental que se utilize de forma transparente do instituto da licitação, como procedimento administrativo

obrigatório para a realização de contratos de obras e serviços entre o setor público e o setor privado, cujo objetivo é a apreciação da proposta mais vantajosa e dar chance a todos de oferecerem seus produtos e serviços ao Estado em igualdade de condições.

Assim, é resguardada a proteção da igualdade dos cidadãos e das empresas, impedindo a concessão de privilégios de qualquer natureza no processo de concorrência e não admitindo quaisquer formas de tratamento diferenciado. Este mesmo procedimento é reforçado pela Constituição Federal, no artigo 37, ao afirmar os princípios que devem reger o processo de licitações, na Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL. CF, 1998).

A transparência tão intensificada nos citados Atos Institucionais tem seu marco referencial a partir da criação do modelo de licitação, denominado Pregão Eletrônico, cujo procedimento licitatório determina que a competição será feita mediante a utilização dos meios de comunicação à distância pela rede de computadores, enquanto que no processo tradicional, todas as fases do processo precedem da presença dos concorrentes. Assim, o Pregão Eletrônico, apresenta-se como uma das modalidades de licitação, contendo as mesmas regras básicas do Pregão Presencial, porém, acrescidas de procedimentos específicos. Sua característica principal é pela inexistência da presença física do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação via Internet. Esta modalidade, consolidada como principal forma de contratação do Governo Federal, possui como importantes atributos a agilidade dos processos licitatórios, minimização de custos e privilégio a transparência na Administração Pública.

Neste sentido, embora existam outras modalidades de licitação que possam atingir o ideal de transparência, é no Pregão Eletrônico que esse objetivo torna-se mais evidente. Neste modelo, o acesso via internet propicia que as empresas de qualquer região do país, desde as micro e pequenas empresas até as grandes empresas nacionais e multinacionais, tenham a mesma oportunidade de participar do certame licitatório. No processo licitatório tradicional, a utilização de processos burocráticos escurecidos pelo modo de proceder do gestor mal intencionado, torna possível a prevalência de interesses escusos que propiciam a contratação de agentes privados inidôneos. Em uma comparação com o modelo eletrônico de licitação, não seria exagero afirmar que o procedimento comum de licitação obscurece os princípios constitucionais, enquanto que o processo eletrônico traz consigo a transparência,

agilidade, eficiência e efetividade para o processo licitatório.

Prado (2007) destaca que na última geração de reformas ocorrida a partir de meados dos anos 1990, surgem debates sobre a acessibilidade das informações públicas concorrendo para o aperfeiçoamento da prestação de contas dos governantes à sociedade. Justifica-se, portanto, a necessidade de inovação em gestão a partir da perspectiva de um administrador público diante de um novo estilo governamental, denominado de governança que possa concluir em um novo padrão de gestão pública.

Por outro lado, é importante a introdução de mecanismos de responsabilização por resultados, sendo um pré-requisito para o sucesso de qualquer implementação de medidas de fiscalização e controle que reflita diretamente na qualidade e transparência da gestão pública. Evidentemente, o aprimoramento da administração pública e dos controles sobre os governos é um objetivo de todos os mecanismos de *accountability* que objetiva a transparência dos atos públicos, porém, para a melhoria da gestão das políticas e programas governamentais é essencial o controle por resultados que deverá servir para aumentar o controle dos cidadãos sobre a burocracia e os governantes.

5.3 A Racionalidade Econômica na Terceirização

A decisão de fabricar ou comprar (*make-or-buy*), fazer internamente, com recursos técnicos e humanos próprios, ou contratar serviços de terceiros, no mercado, é uma antiga questão gerencial (TEIXEIRA, 2010). Nas organizações públicas ou privadas a decisão de fazer ou contratar deveria pautar-se, preponderantemente, pela racionalidade econômica, que inclui decisões de custos, qualidade e disponibilidade dos bens fabricados e serviços prestados pelo mercado. Havendo disponibilidade de bens ou serviços no mercado, em volumes confortáveis, com qualidade igual ou superior ao que a organização é capaz de produzir e a preços mais vantajosos que os custos próprios de produção que elevem os resultados da organização, a opção pela contratação externa é recomendada.

Porém, mesmo o mercado sendo indutor e melhor provedor de determinadas atividades, a terceirização não é uma faculdade discricionária dos gestores, pois vedada é a terceirização da atividade-fim. Mas, o cumprimento desta vedação, dia a dia, torna-se de difícil aplicação em face da fronteira que define atividade-fim e atividade-meio que não é

nada precisa atualmente diante da crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas. Todavia, a interpretação literal e aguda do que se pode terceirizar retiraria dos administradores e do mercado a possibilidade de contratar externamente, uma infinita gama de serviços, interferindo radicalmente na estrutura da cadeia produtiva, posta atualmente, com elevado grau de divisão do trabalho, especialização, eficiência e produtividade.

Ainda que possamos enxergar a racionalidade econômica em busca do lucro como uma obsessão capitalista, o uso da terceirização como meio para obtê-lo não deveria ser de forma automática. O critério decisivo nessas decisões de investimento e produção deveria resultar da equação descrita pelos autores da Nova Economia Institucional (NEI), que conceituam as organizações como feixes de contratos que verticalizam ou horizontalizam a produção de acordo com a racionalidade econômica e de mercado. Compra-se fora quando mais vantajoso, dentro de uma faixa de risco aceitável. Produz-se internamente na escassez de fornecedores ou quando o custo inviabiliza a terceirização (WILLIAMSON, 1987).

Os ganhos de eficiência advindos da especialização dos processos produtivos mediante a divisão do trabalho, capazes de aumentar a produção e promover inovação para que mais produtos e serviços possam ser ofertados a preços mais atrativos, sempre norteou as diretrizes produtivas, tanto em mercados competitivos quanto em mercados regulados. Nesse contexto, a terceirização surge como instrumento crucial para esses propósitos, pois oferece uma ferramenta importante na gestão dos recursos de uma empresa, promove a inovação por conta da maior especialização em processos e insere grande contingente no mercado de trabalho, mesmo em regiões que não estejam diretamente relacionadas aos processos produtivos em si, garantindo oportunidade de trabalho formal mesmo fora dos grandes centros.

Adam Smith cita em a Riqueza das Nações que:

O maior aprimoramento das forças produtivas do trabalho, e a maior parte da habilidade, destreza e bom senso com os quais o trabalho é em toda parte dirigido ou executado, parecem ter sido resultados da divisão do trabalho (SMITH, 1996, p.65).

Assim ao dividir a atividade de um processo produtivo em etapas menores, reduzindo seu tamanho e sua complexidade, o indivíduo se concentra na execução de uma

tarefa, tornando-o um especialista nessa determinada etapa do processo produtivo, o que aumenta a produtividade e promove mais inovações. A divisão do trabalho pode gerar maior eficiência por meio da maior habilidade e destreza que o indivíduo adquire com a especialização.

Adam Smith (1996) ao explicar como essa especialização, causada pela divisão técnica do trabalho, gera ganhos de produtividade, utilizou-se da demonstração do processo produtivo de uma fábrica de alfinetes em que o operário pouco capacitado e pouco familiarizado com o uso da maquinaria em seu trabalho, poderia fazer um alfinete por dia. Contudo, pelo modo de produção atual verifica-se que esta atividade está dividida em várias atividades, que na sua maioria poderá ser um produto distinto a ser produzido em várias indústrias. Dentre as etapas necessárias para a fabricação do alfinete, pode ser dividida em várias operações distintas que em algumas manufaturas são todas executadas por mãos distintas, se bem que outras, o mesmo homem às vezes fará duas ou três delas. Com o exemplo de uma fábrica de alfinetes, a divisão do trabalho apontada por Adam Smith tem como consequências principais: a geração de novas atividades específicas, favorecimento da inovação e o aumento da produtividade.

A especialização, advinda da divisão do trabalho, facilita identificar oportunidades para inovação tecnológica em uma determinada etapa do processo. Os indivíduos ligados a esse processo conhecem mais do que ninguém as necessidades e oportunidades de avanço tecnológico. Além disso, são esses indivíduos que têm maior incentivo à inovação tecnológica, pois têm interesses diretos relacionados à execução do trabalho para que esse seja executado com o menor esforço. Isso confirma a ideia de que a especialização do trabalho, gerada pela divisão de atividades, pode ser uma motivadora da inovação tecnológica. Pensamento que permeia até hoje a Teoria Econômica.

Nesta linha de raciocínio, a terceirização pode ser entendida como uma forma de especialização do trabalho, tratado por Adam Smith, em que as etapas são efetuadas por mais de uma empresa. Nessa situação, tanto a empresa que oferta quanto a que demanda o serviço terceirizado acelera o processo de inovação tecnológica. Conforme Sturgeon (1997), ao externalizar parte do seu processo produtivo a demandante do serviço terceirizado oferece meios de acelerar o processo inovativo. Com isso, as empresas podem se concentrar na melhoria dos processos, de forma a torná-los mais eficientes.

A empresa prestadora do serviço terceirizado, também, contribui para a velocidade de inovação. A velocidade de difusão de novas tecnologias entre as empresas tende a ocorrer de uma forma mais rápida na presença da terceirização do que em uma estrutura de atividades internalizada. A empresa terceirizada, ao desenvolver uma nova tecnologia, rapidamente a insere nos processos das empresas para as quais presta serviços, fazendo com que a difusão dessa inovação ocorra de maneira acelerada.

Ao desenvolver uma nova técnica, que possivelmente produza ganhos de produtividade, a empresa terceirizada tem incentivos de implantação em todas as empresas em que atua. Ao contrário, se essa inovação ocorrer em uma empresa que tem seus processos internalizados, a pulverização da nova tecnologia certamente ocorrerá em uma velocidade menor, pois essa empresa tem incentivos de não tornar público esse conhecimento para que consiga se beneficiar ao máximo dessa inovação. Além disso, a terceirização permite outros efeitos benéficos obtidos com a divisão do trabalho como tratada por Adam Smith, dado que a especialização aumenta a produtividade. Um dos veículos mais importantes desse ganho de produtividade é a geração das chamadas economias de escala: atividades econômicas exercidas em escala mais ampla tendem a propiciar a diluição dos custos fixos e resultar em menor custo médio.

Na tentativa de simplificar e reduzir as áreas de atuação, permitindo que a empresa concentre seus esforços na atividade principal, os gestores têm a opção de terceirizar algumas etapas, contratando empresas que possuem *know-how* específico para realizar tais atividades, buscando-se uma estrutura de governança mais eficiente. De acordo com o modelo proposto por Williamson (1996), as estruturas de governança podem ser classificadas em (i) mercado; (ii) hierarquia (integração vertical) e (iii) estruturas híbridas, como os contratos de longo prazo.

Havendo integração vertical total, a empresa necessitará de recursos físicos, de esforços gerenciais no planejamento, compra e controle de qualidade dos insumos e, monitoramento da execução das atividades. Nesse caso, as empresas necessitam alocar parte dos funcionários em atividades que não constituem o núcleo do negócio (*core business*), ou seja, em atividades não relativas às competências principais do negócio. Já nas estruturas

híbridas, há o estabelecimento de um contrato de longo prazo com uma empresa que assegura a prestação de serviços pautada em níveis de preços, quantidade e qualidade.

Serviços e produtos que envolvam diversas atividades específicas e rápida mudança tecnológica exigem a flexibilidade das estruturas híbridas para que as organizações possam se dedicar ao *core business*, sem desviar esforços para atividades que podem ser mais bem desempenhadas por empresas especializadas, via contratos de prestação de serviços. Dessa forma, verifica-se que a terceirização, com suas raízes na divisão do trabalho de Adam Smith, permeia o tecido econômico há séculos e mantendo-se na atualidade em consonância com a Teoria Econômica com destaque para Adam Smith e Williamson, este reconhecido com o prêmio Nobel de Economia, em 2009.

Tal forma contratual torna-se imprescindível nos dias de hoje, pois gera aumento da produtividade e acelera o processo de inovação tecnológica. Com isso, a sociedade se beneficia com produtos de melhor qualidade a preços e tarifas acessíveis. Pois as condicionantes de mercado, seja a concorrência ou a regulação, fazem com que o consumidor seja o principal beneficiado ao garantir que tais ganhos de eficiência sejam repassados aos preços finais dos produtos e serviços.

No debate pós-modernismo, discutem-se políticas de modernização e implementação de reformas que instituem como princípio o conjunto formado pela racionalidade econômica, a otimização dos processos internos, a eficácia e eficiência como elementos centrais. Ao definir estes princípios considerando-os como elementos nucleares, os planos de modernização têm tomado como referência principal a atividade econômica, o sistema produtivo e o mercado, trazendo para o interior das instituições públicas a concepção da organização empresarial. Nesse sentido, as instituições públicas são percebidas como meramente instrumentais, passando a ser subordinada pelos critérios de produtividade, eficácia e eficiência, semelhantes às organizações econômicas. Ignoram-se as tensões entre capital e trabalho, entre os profissionais de comando e os comandados, pois pressupõe um modelo consensual e racional também na gestão dos conflitos internos e externos.

5.4 A Economia de Custo de Transação

A Economia dos Custos de Transação (ECT) foi apresentada por Williamson

(1987) com base nos trabalhos de Coase (1937) sobre a teoria da firma que define os custos de transação, como aqueles decorrentes de trocas contratuais de bens e serviços entre firmas. Os custos de transações são a razão pela qual as firmas substituem a organização interna pelo mercado (BANDEIRA, 2009). Os contratos podem ser estudados de várias formas, sendo um deles focalizado no contrato legal (perante as leis) chamado por Williamson (1987) de *contract law*. Outra forma é pela ótica da Nova Economia Institucional, tratado pela Economia dos Custos de Transação.

A Nova Economia Institucional considera a firma e os mercados como alternativas institucionais que utilizam das transações econômicas para sua coordenação. As novas formas de coordenação da produção têm a firma como pólo irradiador de contratos envolvendo agentes econômicos com interação entre as firmas. É nesse contexto que surge o conceito de estruturas de governança.

Segundo Williamson (1987) as organizacionais ou estruturas de governança são definidas em três formas: (i) a via mercado que ocorre basicamente por meio do sistema de preço que determina menor nível de controle e maior incentivo; (ii) a forma híbrida (contratual) que é baseada no estabelecimento de contratos complexos e arranjos de propriedades parciais de ativos entre firmas localizadas em estágios sucessivos da cadeia produtiva; e (iii) a via hierárquica que se baseia na propriedade total dos ativos e compreende a internalização das atividades na esfera de uma única firma.

A escolha da forma de governança é dada de acordo com aquela que minimiza não somente os custos de produção, como também os custos de transação. A NEI define como custo de transação o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatíveis com a sua funcionalidade econômica. Trata-se dos custos associado ao estabelecimento dos contratos explícitos ou implícitos que organizam certa atividade. Desta forma, custos de transação elevados significam ineficiência da utilização do mercado, podendo a organização optar pelas formas híbridas ou hierárquicas.

Assim, uma transação entre dois elementos de um sistema econômico não ocorre sem custos. Antes do início da transação (relacionamento), existem custos da procura,

obtenção da informação, do conhecimento do parceiro, da negociação, dos aspectos operacionais de escrita, consultorias, garantias, entre outros. São os chamados custos de transação ex-ante.

Os custos de transação ex-post (após o início do relacionamento) são custos de mensuração e monitoramento do desempenho, custos advindos do acompanhamento jurídico ou administrativo, decorrido da má-adaptação, custos de renegociações, custos de manutenção das estruturas de controle, custos de compromisso de seguro. Os custos de transação ex-ante e ex-post são interdependentes e são comparativos com outros contratos, alguns mais e outros menos eficientes e decorrem, principalmente, da imperfeição de informação e a consequente assimetria na repartição da informação entre os agentes e pela racionalidade limitada dos indivíduos, cujas características criam condições de incerteza nas transações.

Williamson (1987), afirma que eventuais falhas nos mecanismos de mercado, geralmente, têm origem em custos de transação. Para o autor, a organização econômica é estruturada, em alto grau, em torno de considerações acerca da economia nos custos de transação. Economizar é central para a organização econômica, porém, há importantes diferenças entre o conceito neoclássico de custo de produção e a proposta de orientação para a governança de custos. Organizações têm como propósito principal, economizar nos custos de transação. Se as transações são organizadas dentro da firma de forma hierarquicamente ou entre firmas autônomas, através do mercado, é uma decisão que deve ser pautada pela racionalidade econômica, pois a modalidade a ser adotada dependendo dos custos de transação associados às firmas.

Em relação à dicotomia comprar ou fazer, o autor trata esse dilema como uma questão econômica da maior importância ao entender as organizações como feixe de contratos, preferindo transferir a discricionariedade da decisão para os administradores, que deveriam pautar-se pelo critério do custo da transação. A natureza da transação e do objeto envolvido deve ser criteriosamente analisada, optando-se, ao final, pelo menor custo. A abordagem proposta sustenta que qualquer operação que surja ou possa ser tratada como um contrato pode ser proveitoso se examinado em termos de custo de transação, considerando os pressupostos da racionalidade limitada e oportunista.

O autor adota pressupostos de comportamento pessimista do ser humano como elementos fundamentais de seu modelo. Os pressupostos assumidos no suporte à abordagem utilizada no estudo dos contratos são a racionalidade limitada e o oportunismo. Williamson (1987) define o oportunismo como a busca do interesse próprio com malícia que decorre da presença de assimetrias de informação, dando origem a problemas de risco moral¹⁰ e seleção adversa¹¹. A emergência potencial de oportunismo *ex-ante* e *ex-post*, isto é, de ações que, através de uma manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato, pode gerar conflitos no âmbito das relações contratuais que regem as transações entre os agentes econômicos nos mercados.

Enquanto que a racionalidade limitada é demonstrada pelos agentes econômicos que são incapazes de, antecipadamente, prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer, quando da futura realização da transação. Deste modo, as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras e de garantir, que os compromissos sejam honrados, dentro da continuidade da sua interação. É neste contexto que as formas organizacionais adquirem importância na avaliação da eficiência do sistema econômico.

A Economia baseada em custos de transação entende a empresa, e por extensão a organização econômica, como uma estrutura de governança em vez de um processo de produção. Desta maneira, devemos perceber que a contratação de serviços terceirizados, na organização pública, deverá constituir-se, exatamente, em um sistema de governança nos termos conceituado pelo autor, visto que os custos de transação são reduzidos pela submissão de forma diferenciada, das transações que podem diferir em seus atributos dentro das estruturas de governança. Sustenta, o autor, que a governança de relações contratuais é fundamentalmente produzida pela instituição de arranjos privados e não por meio do centralismo legal. Afirma ainda, que a mais importante lição para os propósitos do estudo das organizações econômicas, assenta-se na preposição de que transações sujeitas a oportunismo *ex-post* serão beneficiadas se para elas puderem ser delineadas garantias *ex-ante*.

¹⁰ Risco moral refere-se a ações que uma das partes em uma transação pode vir a adotar *ex-post*, que venham a produzir efeitos negativos sobre o segundo agente, mas que não podem ser perfeitamente monitoradas por este. Essa ação *ex-post* pode ser tanto o emprego de um esforço menor do que o prometido, quanto a escolha de um projeto envolvendo um grau de risco maior do que o informado.

¹¹ Seleção adversa diz respeito a situações em que uma das partes em uma transação dispõe *ex-ante* de informações superiores a outra parte a respeito de uma ou mais variáveis relevantes.

Segundo Williamson (1987), as transações podem ser caracterizadas por três dimensões críticas: a frequência, a incerteza e a especificidade do ativo, as quais determinam qual a estrutura de governança é a mais adequada. No seu detalhamento, temos que a frequência é definida como o nível de recorrência em que a atividade é necessária. A incerteza, dividida em dois tipos: a comportamental que está associada a estratégias de não divulgação, dissimulação ou distorção de informações e a incerteza ambiental que diz respeito à tecnologia, demanda, disponibilidade dos fornecedores, inflação, entre outros.

Por último, a especificidade do ativo é definida como o grau em que cada ativo consegue dar suporte a alguma atividade essencial de uma organização e pode ser reutilizada em outro tipo de atividade, sem sacrifício do valor produtivo. Essa dimensão pode ser classificada de três formas: por localização geográfica, especificidade física (equipamentos e ferramentas) e recursos humanos (conhecimento e especialização).

A perspectiva da Economia de Custo de Transação (ECT) avalia se as vantagens superam os riscos, ou seja, se a relação benefício-custo é positiva na tomada de decisão de *make-or-buy*. Nos últimos anos, esta é a abordagem teórica predominante para a decisão da terceirização. A referida teoria considera a racionalidade limitada e o oportunismo como pressupostos essenciais sobre os fatores econômicos engajados em transações. Seguindo estes pressupostos, a terceirização contribui para a redução de incerteza, proporcionando a transferência do risco da atividade e ganho em economia de escala, cujos custos de transação e investimentos em especialidades, são minimizados (BANDEIRA, 2009).

Entende-se, portanto, que o modelo de contratação de serviços terceirizados na organização pública deve perseguir o objetivo da economia dos custos de transação. O sistema implantado deve ser baseado no disciplinamento *ex-ante* do processo de contratação de serviços. Outro aspecto do trabalho de Williamson (1987), que merece ser analisado em relação a contratação de serviços de terceiros, pela Administração Pública, são as principais dimensões segundo as quais as transações se diferenciam, quais sejam, a especificidade do ativo, a incerteza e a frequência. Segundo esses critérios, quanto menos específico o objeto da contratação e mais frequente sua necessidade, maiores as vantagens da terceirização.

6 CONCLUSÕES

Crises contínuas de origens econômicas, sociais e funcionais obrigaram o Estado Social Desenvolvimentista do Pós-Segunda Guerra a se contrair, concorrendo para transformações do seu papel quanto às suas atividades. Como parte da solução os países desenvolvidos idealizaram uma administração pública gerencial que caminhasse em paralelo com o funcionamento das organizações privadas. Modelos como a *NPM*, *Consumerism*, *PSO*, serviram como uma espécie de lastro onde repousaram a grande maioria das economias capitalistas, inclusive no Brasil.

Apesar das dificuldades de agenda governamental e da descontinuidade política, no Brasil ainda permanece em processo de discussão a reforma administrativa. Os preceitos da *NPM* instituídos desde os anos 1990, ainda que em menores proporções, continuam vivos mesmo no governo de linhagem política ideológica não-liberal. Desta forma, a terceirização se apresenta na administração pública como estratégia útil aos propósitos de transformação do Estado, no processo de desestatização das atividades não nucleares e para manutenção do equilíbrio fiscal e da racionalização dos recursos públicos.

A utilização de serviços terceirizados, no âmbito da administração pública, apresenta-se em expansão nos últimos anos, em um processo que permite à Administração desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo à execução indireta mediante contrato. O objetivo, além de evitar o aumento demasiado da máquina administrativa, é permitir a concentração da capacidade produtiva do Estado na realização de suas competências fundamentais e que o processo de terceirização traduza-se em economicidade, aplicação racional dos recursos, cujos resultados alcançados sejam coincidentes com o interesse público, a própria razão de ser do Estado.

Apesar dos avanços recentes, a terceirização na administração pública ainda é um tema desafiador, estimulante e complexo. A administração pública, antes de contratar, deve tomar uma série de cuidados no sentido de garantir a realização de um procedimento lícito, oportuno e parceiro. Sua trajetória mostra que o comportamento das partes no processo está tornando-se uma relação de parceria em que se destacam a autonomia e independência dos tomadores e prestadores de serviços na formalização das parcerias. Trata-se de uma evolução do processo de terceirização em que os agentes privados participam diretamente das

mudanças tecnológicas e das inovações operacionais no cenário nacional e internacional e as submetem em suas unidades de produção para atenderem às necessidades do Estado.

Princípios da administração gerencial apontam para o processo de transferência de serviços do setor público para o setor privado, mediante a utilização de instrumentos jurídicos que garantam uma boa parceria. Neste viés, a teoria dos custos de transação se insere adequadamente e demonstra a importância de um planejamento minucioso, consolidado por um ato formal que reflita esse planejamento como forma de mitigar as dificuldades identificadas nas parcerias em que fazem parte os conflitos de interesses, a assimetria de informações e as incertezas geradoras de custos.

A sistematização dos conhecimentos, aqui apresentados, evidencia que a transferência de serviços da Administração Pública para a iniciativa privada, por meio do instituto da terceirização, deve ser explicitada de forma sistemática nos instrumentos jurídicos, possibilitando o estabelecimento e aferição de resultados. O contrato deverá partir de uma negociação de conveniências, necessidades, oportunidades, volume de recursos e obrigações dos parceiros, elementos que deverão ser descritos na definição objetiva de ações desenvolvidas e indicadores de resultados e metas por alcançar.

A transparência segue em paralelo. Pela via do processo licitatório, especialmente pelo modelo de pregão eletrônico, que precede a celebração do termo de contrato, persegue-se este objetivo. Este instrumento, ancorado nos princípios constitucionais podem ser visto como um meio de resgatar a clareza nas relações com o setor empresarial como meio de adequação instrumental, que permita um relacionamento adequado e dirigido para resultados. No que tange ao controle, o contrato deverá explicitar os objetivos, indicadores, metas e outras informações que foram ajustadas entre as partes, de maneira a permitir que os resultados possam ser devidamente aferidos.

A terceirização, explicada pela teoria dos custos de transação, permeia todos os ambientes da empresa, especialmente o econômico e o tecnológico. No econômico, a terceirização determina uma revisão na estrutura de custos da organização, sejam eles custos dos processos, distribuição, comercialização ou das atividades de apoio. Esta revisão deverá ser elaborada em toda a empresa e não apenas nas atividades desempenhadas pelos contratados. No tecnológico, há a constante busca pelas melhores soluções presentes no

mercado. Empresas prestadoras de serviços, por estarem trabalhando em atividades relacionadas ao seu *core business*, têm maior facilidade em identificar quais as alternativas que melhor atendem a seus clientes.

Dessa forma, contratantes terceirizados deverão desempenhar papéis importantes nas organizações, propiciando soluções relevantes para o resultado final. Obras e serviços realizados pelos governos através de suas licitações públicas, podem desenvolver a economia sustentável; proporcionar a competitividade estimulando os mercados formais; promover a proteção à concorrência; fomento à tecnologia, arrecadação de tributos e incrementar a livre iniciativa. Considera-se ainda que este processo é determinante para atender as necessidades do Estado em sua governança; a sociedade em atenção ao cidadão; a empresa ao promover o seu crescimento; incentivar o emprego e a renda; defesa ambiental e a redução das desigualdades sociais.

O presente trabalho abordou o contexto do surgimento da terceirização em nível mundial, passando pelo Brasil até chegar à Administração Pública, permitindo um maior entendimento suscitado pela visão geral do fenômeno. Elencou a legislação aplicável no âmbito público-privado, trouxe as principais características e problemas relacionados ao tema e discorreu sobre a racionalidade econômica e a teoria de custos de transação como referencial teórico, alinhando ao fenômeno da terceirização na administração pública. Neste percurso, constata-se que a administração pública carece de uma estratégia institucional que permita perquirir, de maneira minuciosa, toda a teoria sobre os custos de transação proposto por Williamson (1987), evitando decisões baseadas somente no reducionismo normativo da racionalização orçamentária.

A partir do arcabouço teórico, abre-se extenso campo de pesquisa para a questão da terceirização de serviços no âmbito do Estado, procurando observar, além dos princípios já citados, a efetiva vantagem dessa ferramenta de gestão, no avanço deste fenômeno, na redução de pessoal na máquina administrativa; no ajuste fiscal e na questão atuarial dos servidores efetivos que implica em substancial aporte de recursos para complementar as aposentadorias e pensões.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ARAÚJO, F. **Contraction out and the challenges for accountability**. Revista Portuguesa de Administração Pública, 2000.

BANDEIRA, R. A. M. **Fatores de Decisão de Terceirização Logística: Análise baseada na percepção dos executivos**. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5/10/1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm/. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. **Decreto nº 2.271, de 07 de junho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 01 maio 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 21 jun. 2012.

_____. **Instrução Normativa nº 03, de 15 de outubro de 2009**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/legislacaoDetalhe.asp?ctdCod=273>. Acesso em: 13 mar. 2011.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 21 mar. 2012.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997**. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in18_97.htm. Acesso em: 15 jul. 2012

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro 1995. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF. Acesso em: 20 maio 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acesso em: 13 mar. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009 - DOU de 12/11/2009**. Disponível em:

<<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/4.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Instrução Normativa nº 05, de 17 de dezembro de 2009 - DOU de 18/12/2009**. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/5.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Manual de orientação para preenchimento da planilha de custo e formação de preços**. Versão 1.0 – Maio/2011. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/Manual_preenchimento_planilha_de_custo_-_27-05-2011.pdf>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Portaria nº 07, de 09 de março de 2011 - DOU de 10/03/2011**. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/63/MOG/2011/7.htm>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D73841.htm>. Acesso em: 16 ago. 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 - DOU de 04/01/1974**. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1974/6019.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)1997. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 10 ago. 2012.

COASE, R. H. (1937). **The Nature of the Firm**. *Economica*, News Series, Vol. 4, nº 16, November, pp. 386-405.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIEESE. **O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores do Brasil**, Relatório Técnico, Convênio SE/MTE nº 04/2003. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/projetos/MTE/SACC/METAI/terceirizacao.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, Fundação Seade, 2001.

FRIEDMAM, Thomas L. **O mundo plano: uma breve história do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

LORA, Ilse Marcelina Bernardi. **Terceirização e responsabilidade do tomador dos serviços**. Repertório IOB de jurisprudência: trabalhista e previdenciário, n.21, p. 666-667, 1ª quinzena nov. 2009.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NERY JUNIOR, N; NERY, R. M. A. **Código Civil Brasileiro (Comentado)**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOBREGA, M. da. **O futuro chegou: Instituições e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

PADOVEZE, Clóvis Luís. **Controladoria Estratégica e Operacional: conceitos, estrutura, aplicação**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

PATORE, J. **Artigo: A desproteção do trabalho (2006)**. Reunião realizada na Organização Internacional do Trabalho (OIT). Genebra, Suíça. Disponível em: <http://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_114.htm>. Acesso em: 10 maio 2012.

PONDÉ, L. **Instituições e mudança institucional: uma abordagem schumpeteriana**. Economia, vol. 6, n.1, p.119–160, 2005.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência**. 15. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PRADO, Otávio. **Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública**. Rio de Janeiro. Anais, 2007.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: LTr, 2001.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas, com a introdução de Edwin Cannan**. Volume I. Apresentação de Winston Fritsh. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas).

STURGEON, T. **Does manufacturing still matter? The organizational delinking of production from innovation**. BRIE Working paper 92B. Berkeley: BRIE. 1997

TEIXEIRA, H. J., Salomão, S. M.; Teixeira, C. J. **Fundamentos de administração: a busca do essencial**. São Paulo: Elsevier, 2010.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Terceirização na administração pública: presidente do TST esclarece mudanças.** Disponível em: <http://ext02.tst.gov.br/pls/no01/NO_NOTICIASNOVO.Exibe_Noticia_Raiz?p_cod_area_noticia=ASCS&p_cod_noticia=12334>. Acesso em: 24 maio 2012.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting.** New York: The Free Press. 1987.

_____. **The Mechanisms of Governance.** New York: Oxford University Press. 1996.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T.; ROOS, D. **A máquina que mudou o mundo.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.