

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

**TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA PATRIMONIAL
NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: O CASO DO
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM**

ADÃO IGNÁCIO LOURENÇO

FLORIANÓPOLIS

2003

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

**TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA PATRIMONIAL
NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: O CASO DO
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM**

ADÃO IGNÁCIO LOURENÇO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Área: Gestão da Qualidade e Produtividade
Ênfase: Planejamento e Estratégia Organizacional

Orientador: Antônio Alves Filho

FLORIANÓPOLIS

2003

ADÃO IGNÁCIO LOURENÇO

**TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA PATRIMONIAL
NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL: O CASO DO
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Banca Examinadora:

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.;
Coordenador

Prof. Antonio Alves Filho, Dr.
Orientador

Profa Maria Ester Menegasso, Dra.

Prof. Índio Jorge Zavarizi, Dr.

A todas aquelas pessoas que transformam suas idéias e sonhos em projetos reais, ajudando a construir uma sociedade melhor.

Vencer !

É uma aspiração que palpita no coração de qualquer ser humano. Muitos desistem ou se acovardam por medo do sacrifício ou por falta de autoconfiança. Sem persistência não há vitória. Sem destemor, decisão e esforço ninguém supera a mediocridade.

A estrada do sucesso inicia a mente das pessoas.

Aquele que se considera vencido, nunca irá longe.

Aquele que não crê em si, está esmagando o germe que poderia se transformar em árvore gigantesca. Não há tarefa que o homem não possa realizar com êxito, desde que encarada com otimismo e vontade de vencer.

Muitas empresas foram à falência antes de nascer. Muitas batalhas foram perdidas por indecisão ou falta de determinação. Pensamentos grandes constróem homens grandes. Não pense que haverá de morrer mas que haverá de ressuscitar. É com muita luta e persistência que a batalha da vida será ganha. É triste falhar na marcha da existência e isso acontece, não por fraqueza mas porque não se vai em frente firme e decididamente.

Conduz o próprio destino aquele que planeja e sai a campo para realizar, aquele que tem uma proposta, uma direção. Sem objetivos, gira-se em torno do nada.

Há coisas sérias que não toleram indolências ou protelações.

Há frentes que jamais encontram suficiente número de pioneiros.

Há causas que merecem mártires

Podem ser coisas pequenas, não importa, os grandes empreendimentos partiram quase sempre de pequenas oportunidades ou tentativas.

Quem é grande nas pequenas coisas, nas lutas que ninguém vê, tem tudo para superar obstáculos e dificuldades de grande monta.

O ser humano faria coisas maiores se jogasse fora o rótulo do impossível e não fizesse pouco caso das horas.

Adão Ignácio

AGRADECIMENTOS

Quase toda produção acadêmica, em certa medida, possui uma autoria coletiva, ou pelo menos o testemunho coletivo, por conta do envolvimento direto ou indireto de inúmeras pessoas que são imprescindíveis na tarefa de emissão de críticas e sugestões ao autor, ou mesmo no necessário apoio operacional e institucional, além da própria motivação moral, tão bem vinda dos mais próximos. Tais manifestações profissionais e pessoais são fundamentais para o árduo trabalho do pesquisador que se propõe a elaborar uma dissertação de mestrado. Assim sendo, mesmo correndo o risco da omissão involuntária de tantos outros, manifesto os meus sinceros agradecimentos:

1. Professor Carlos Augusto de Souza, da Universidade Católica de Brasília, responsável pelo meu ingresso no Corpo Docente da UNEB e incentivo para realização deste mestrado.
2. Professor Antônio Alves Filho, por disponibilizar seu tempo às minhas dúvidas, tornando possível a finalização deste trabalho.
3. Professores do curso de mestrado em engenharia de produção da Universidade Federal de Santa Catarina.
4. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, à Universidade Federal de Santa Catarina e a União Educacional de Brasília, pelo convênio firmado, permitindo a realização deste mestrado em Brasília.
5. Órgãos da administração direta e indireta do Governo Federal e do Distrito Federal, ao Sindicato patronal, as empresas de segurança privada, às Academias de Formação e Aperfeiçoamento de Vigilantes e ao Sindicato da categoria, que cederam espaço para a realização deste trabalho.
6. Meus colegas de mestrado, pela colaboração, apoio recebido e principalmente pela amizade que permanece para sempre.

7. Avós paternos, Júlio Amado Lourenço (*in memoriam*) e Nerina da Silva Lourenço (*in memoriam*), meus pais de criação, responsáveis pela minha formação moral e caráter.

8. Em especial, a minha esposa Biolange Beiró Lourenço, pelo carinho, compreensão e incansável apoio durante todo o curso.

A todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A terceirização de serviços realizados pelo Estado defini-se como um processo de gestão pelo qual são repassadas algumas atividades para terceiros. Fundamentado na Lei 8.666/93, o Governo do Distrito Federal terceirizou por meio de licitação pública o setor de segurança patrimonial do Departamento de Estradas de Rodagem (DER). Busca-se neste trabalho, avaliar o processo de terceirização da segurança patrimonial do citado órgão no período de 1995 a 2000, estudando a evolução histórica dos órgãos públicos do DF; analisando a terceirização em função da reforma do Estado e descrevendo um processo de terceirização da segurança patrimonial no DER, onde a mesma, neste ambiente, provocou mudanças com reflexos administrativos, políticos e de postura, como um processo de gestão que levará, naturalmente, à revisão da missão dos órgãos públicos do GDF, modernização da máquina administrativa, condições otimizadas de gerenciamento, estímulo à criatividade, redução de custos, e, por conseqüência, uma melhoria dos serviços públicos, com reflexos no atendimento à sociedade. Este estudo configura-se como uma pesquisa mista (qualitativa e quantitativa) fundamentada em pesquisa bibliográfica, documental e aplicação de questionários, buscando mostrar como a segurança patrimonial terceirizado alterou a rotina nas atividades do referido Departamento.

ABSTRACT

Review of services accomplished by the State I was defined as an administration process for which some are reviewed activities for third. Based in the Law 8.666/93, the Government from Distrito Federal reviewed through public auction the section of safety patrimony of the Department of highways (DER). It is looked for in this work to evaluate the process of it reviews of the service of safety of patrimony of the mentioned organ in the period from 1995 to 2000, studying the evolution history of the public organs of DF; analyzing it reviews in function of the reform of the State and describing the process in the patrimonial safety in D.E.R it, where the same, in this adapts, it provoked changes with reflexes administrative, political and of posture, as an administration process that will take, naturally, to the revision of the mission of the public organs of GDF, modernization of the administrative machine, optimized conditions of administration, incentive to the creativity, reduction of costs, and, for consequence, an improvement of the public services, with reflexes in the attendance to the society. This study is configured as a mixed research (qualitative and quantitative) based in research bibliographical, documents and application of questionnaires, looking for to show as the patrimonial safety of third altered the routine in the activities of the referred Department.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
CF	Constituição Federal
CEB's	Comunidade Eclesiais de Base
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
DER	Departamento de Estradas e Rodagem
DL	Decreto-Lei
DELESP	Delegacia de Controle de Segurança Privada
DICAE	Divisão de Controle de Atividades Especiais
EUA	Estados Unidos da América
FENAVIST	Federação Nacional das Empresas de Segurança e Transporte de Valores
GDF	Governo do Distrito Federal
SEFP	Secretaria de Fazenda e Planejamento
SGA/DF	Secretaria de Gestão Administrativa do Distrito Federal
SINDESP/DF	Sindicato das Empresas de Segurança Privada e Transporte de Valores do Distrito Federal
SINDESV/DF	Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal
SR/DPF	Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TST	Tribunal Superior do Trabalho

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Planilha de Custos.....	135
Tabela 2 – Viabilidade técnica do contrato.....	137
Tabela 3 – Custos incidentes na contratação.....	139
Tabela 4 – Orçamento Fiscal e Social do GDF.....	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Custos incidentes na contratação direta pelos órgãos GDF...	136
Gráfico 2 – Custos incidentes na contratação.....	140
Gráfico 3 – Custos incidentes <i>versus</i> contratação direta.....	140
Gráfico 4 – Orçamento fiscal e social do Distrito Federal.....	146
Gráfico 5 – Distribuição dos funcionários sexo.....	150
Gráfico 6 – Distribuição faixa etária.....	150
Gráfico 7 – Distribuição cargos.....	151
Gráfico 8 – Tempo de serviço dos funcionários.....	151
Gráfico 9 – Qualidade da segurança patrimonial.....	152
Gráfico 10 – Terceirização da segurança patrimonial.....	152
Gráfico 11 – Distribuição por ocorrências.....	153
Gráfico 12 – Setores afetados com a terceirização.....	153
Gráfico 13 – Operacionalização da segurança.....	154
Gráfico 14 – Distribuição por opção de escolha.....	154

SUMÁRIO

Resumo	08
Abstract.....	09
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	10
Lista de Tabelas.....	11
Lista de Gráficos.....	12
Capítulo 1 - Introdução	
1.1. Exposição do tema e do problema.....	16
1.2. Objetivos	
1.2.1. Geral.....	18
1.2.2. Específicos.....	18
1.3. Definição dos termos.....	19
1.4. Relevância do estudo.....	20
1.5. Metodologia.....	22
1.5.1. Coleta de dados.....	22
1.5.2. Limitações da dissertação.....	27
1.5.3. Estrutura do trabalho	28
Capítulo 2 – Revisão da Literatura	
2.1. Globalização e a reforma do Estado.....	30
2.1.1. A Emergência da economia global e a crise do Estado.....	30
2.1.2. Mudanças na “esfera pública”	38
2.2. Organizações sociais e programa nacional de publicização.....	40
2.3. Influência da filosofia gerencial.....	44
2.4. Serviço público.....	47
2.5. Prestação dos serviços públicos de caráter essencial.....	51
2.6. Terceirização.....	58
2.6.1. Fatores condicionantes da terceirização.....	60
2.6.2. Como desenvolver as parcerias.....	61
2.6.3. A Terceirização no setor público.....	63
2.6.4. A Responsabilidade do tomador dos serviços.....	71
2.6.5. Administração pública descentralizada.....	73
2.7. A Lei n.º 8.666/93.....	75
2.8. As atividades do poder Público.....	77

2.8.1. Formas de execução de serviço público.....	79
2.8.2. Serviços públicos contratados.....	82
2.8.3. Requisitos para terceirizar nos órgãos públicos.....	84
2.9. O Controle dos serviços terceirizados.....	85
2.10. Licitação.....	87
2.10.1. Natureza jurídica.....	89
2.11. Moralidade e probidade administrativa.....	90
2.11.1. Vinculação ao instrumento convocatório.....	92
2.11.2. Princípios correlatos.....	92
2.11.3. Fases da licitação.....	93
2.11.4. Concorrência.....	94
2.11.5. Sessão de abertura.....	104
2.11.6. Julgamento das propostas.....	105
2.11.7. Recursos administrativos.....	109
2.11.8. Tomada de preços.....	112
2.11.9. Carta convite.....	113
2.11.10. Concurso.....	114
2.11.11. Leilão.....	115
Capítulo 3 – Governo do Distrito Federal e a terceirização do setor de segurança patrimonial: Estudo de Caso	
3.1. Evolução histórica do governo do Distrito Federal.....	116
3.2. Estrutura organizacional e administrativa.....	117
3.3. Empresas vinculadas ao GDF.....	117
3.4. Serviços de segurança patrimonial do Governo do DF.....	119
3.4.1. Perfil das empresas de vigilância.....	120
3.4.2. Capacidade econômico-financeira.....	123
3.4.3. Clandestinidade.....	124
3.5. Preços inexeqüíveis	126
3.6. Contas de provisão.....	127
3.7. O vigilante.....	127
3.7.1. Curso de formação.....	128
3.8. Campo de atuação profissional.....	129
3.9. Requisitos pessoais.....	130

3.10. Custos incidentes na contratação direta pelos órgãos do GDF.....	132
3.11. Custos incidentes na contratação de empresas prestadoras de serviços.....	133
3.12. Viabilidade técnica de contrato realizado por empresa prestadoras de serviços com o poder público.....	136
Capítulo 4 –Terceirização da Segurança Patrimonial no D.E.R.....	141
4.1. Departamento de Estradas de Rodagem.....	141
4.2. Despesas realizadas com a contratação em segurança patrimonial de 1995 a 2000 no governo do Distrito Federal	144
4.3. Vantagens da terceirização no DER/DF.....	148
4.4. Fatores restritivos.....	149
4.5. Satisfação dos funcionários do DER/DF com a terceirização.....	150
Capítulo 5 – Conclusões, Proposições e Recomendações	
5.1. Conclusões	156
5.2. Proposições	159
5.3. Recomendações.....	162
Referências	164
Apêndice.....	171

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1. Exposição do tema e do problema

A prática de contratar terceiros surgiu nos Estados Unidos durante a II Guerra Mundial, quando se aliaram aos países europeus para combater as forças nazistas e o Japão. As indústrias de armamento não conseguiam abastecer o mercado, necessitando suprir o aumento excessivo de demanda e aprimorar o produto com as técnicas de produção. Essa necessidade, demonstrou que a concentração da indústria deveria voltar-se para a produção, e as atividades de suporte deveriam ser transferidas para terceiros, o que, sem dúvida, gerou um grande número de empregos na época. (BAUMANN, 1996)

Essa nova forma de organização da produção, trazida pela terceira revolução industrial, insere-se no contexto da globalização da economia, fenômeno identificado com a intensa integração dos mercados, mediante a formação de blocos econômicos que incrementam o comércio mundial graças à diminuição das barreiras alfandegárias. A nova organização do trabalho leva à redução das estruturas empresariais, com demissões em massa de trabalhadores (o chamado desemprego estrutural), flexibilização das leis trabalhistas, contratações temporárias, de meio período e a contratação de empresas prestadoras de serviços (terceirização).

No Brasil, os primeiros indícios de terceirização surgiram com os Decretos-leis nº 1.212 e 1.216 de 1966, que autorizaram a prestação de

segurança bancária por empresas interpostas na relação de trabalho; o Decreto nº 62.756 de 1968, regulamentou o funcionamento de agências de colocação ou intermediação de mão-de-obra e o Decreto-lei nº 1.034 de 1969, determinou medidas legais para o funcionamento de empresas de segurança bancária. A terceirização no seu sentido mais amplo, atinge todos os segmentos do setor empresarial sendo o mesmo privado ou público.

O Estado, é o maior comprador de serviços, por meio dos órgãos da administração direta e indireta (empresas estatais, de economia mista e fundações). Quando o mesmo contrata os serviços de terceiros, desenvolve-se todo o procedimento licitatório, os ditames da Lei Orgânica quando for Município, a natureza do serviço e tantas outras exigências que surgem a cada caso que não são previstas para a iniciativa privada.

Para Queiroz (1996, 92p) a terceirização de serviços realizados pelo Estado pode ser definida como um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, sob o regime de Direito Administrativo, ficando o Estado concentrado apenas nas atividades próprias e de império, que são indelegáveis.

Tal afirmação fundamenta-se, também, na legislação que disciplina a contratação de obras, bens e serviços. Assim, se a lei regulamenta como contratar terceiros para, em nome do Estado executar certas atividades, permitiu, ao Estado valer-se da terceirização. No entanto, o processo de contratação dos serviços é distinto daquele visto na iniciativa privada. Toena-se diferente porque o Estado tem prerrogativas para atender ao interesse público.

O Governo do Distrito Federal busca atender a reforma do Estado preconizada pelo Governo Federal, em que estabelece a concentração de esforços nas atividades-fim e na promoção de racionalização dos gastos com pessoal da administração pública, direta e indireta, promovendo em seus órgãos administrativos, a terceirização em quase todos os setores. **Como se desenvolveu o processo de terceirização da segurança patrimonial nos órgãos do governo do Distrito Federal no período de 1995 a 2000?**

Este estudo procura analisar o processo de terceirização da segurança patrimonial ocorrido no Departamento de Estradas de Rodagem (DER).

1.2. Objetivos

1.2.1. Geral

Avaliar o processo de terceirização da segurança patrimonial do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do Governo do Distrito Federal no período de 1995 a 2000.

1.2.2. Específicos

- a) Caracterizar a terceirização em função da reforma do Estado;
- b) Descrever sumariamente a evolução histórica dos órgãos públicos do Governo do DF;

- c) Descrever o processo de terceirização da segurança patrimonial nos órgãos do Governo do Distrito Federal.

1.3. Definição dos termos

Esta seção apresenta as definições para os termos usados na exposição do tema e do problema da pesquisa; serão representadas na fundamentação teórica, em que se explicitará adicionalmente definições de outros termos vinculados ao arcabouço conceitual em que a pesquisa está baseada.

- *Segurança Patrimonial* - Assegura a manutenção, o funcionamento e resguarda não só o patrimônio material mas a inviolabilidade das instalações físicas (OLIVEIRA, 1994).

- *Terceirização* - É a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão-de-obra, mediante contrato de prestação de serviços, e não diretamente com o contratante destes (GIOSA, 1994).

- *Globalização* - Fenômeno que assola o mundo contemporâneo, com facetas econômicas, sociais e políticas. Cuida-se de processo movido pela força do capital econômico e que tem como causa palpável o avanço tecnológico provocando reflexos na organização dos Estados (processos de desestatização e desemprego e criação de técnicas de flexibilização das relações trabalhistas, como a terceirização) (FALGETANO, 1995).

- *Serviço Público* - toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins (MARTINS, 2000).

1.4. Relevância do estudo

Considera-se relevante o caráter do estudo, a partir do momento em que a terceirização, aplicada segundo o enfoque da modernização de gestão administrativa, pode provocar nos mecanismos do Estado, quanto à qualidade, produtividade, redução de custos e valorização dos talentos humanos. Somente com a utilização de novos padrões do setor público é que o governo poderá se modernizar.

Com a implementação estratégica da terceirização na segurança patrimonial do Departamento de Estradas de Rodagem (DER), novas oportunidades foram abertas para que as empresas de pequeno e médio porte a nível regional, tivessem a oportunidade de atender á nova demanda, quando da execução dos grandes contratos. Portanto, este impacto significou uma possibilidade inegável de crescimento econômico, como um todo, dando condições plenas para a abertura de novas empresas, aumentando a oferta de mão-de-obra, e, por conseguinte, gerando mais receita para o próprio Estado.

A possibilidade de crescimento econômico com a abertura de novas empresas, desencadearia uma seqüência de ações negociáveis, envolvidas na malha que circunscreve estas operações. Assim, estão sendo criados novos fornecedores para o atendimento destas demandas, com a apropriação de recursos e o uso de tecnologia.

O Estado deve imprimir, como princípio máximo da terceirização, a filosofia da qualidade dos serviços prestados, estabelecendo com os fornecedores e/ou parceiros um compromisso formal pela valorização deste processo e das técnicas inovadoras da administração.

A geração de novos empregos estão sendo expandido, juntamente com o desenvolvimento desta mão-de-obra, por meio de treinamento e facilitação para o uso da tecnologia. Com isso, os talentos humanos serão valorizados dentro do cenário de atuação dos órgãos públicos.

A terceirização neste ambiente, já provocou e deve provocar mudanças que terão reflexos administrativos e políticos, pois gerarão mudanças de postura, com um processo de gestão que levará naturalmente, à revisão da missão dos órgãos públicos, modernização da máquina administrativa, condições otimizadas de gerenciamento, estímulo à criatividade, redução de custos, e, por consequência, uma melhoria dos serviços públicos com reflexos no atendimento à sociedade.

Os benefícios da pesquisa serão: mostrar como atualmente é conduzido o processo de terceirização nos órgãos do GDF, por meio de estudo de caso real e formar perfil dos parceiros que satisfaçam as necessidades e conveniências do órgão contratante.

O estudo beneficiará o Governo do Distrito Federal, por tornar transparente os gastos com o processo de terceirização; as empresas que

trabalham com vigilância patrimonial e os profissionais que atuam no setor de segurança.

1.5. Metodologia

Foi realizado um estudo de caso, numa combinação de abordagens qualitativa e quantitativa, para avaliar o processo de terceirização da segurança patrimonial do Departamento de Estradas de Rodagem no período de 1995 a 2000.

A princípio, pensava-se em desenvolver um estudo sobre os órgãos do GDF que tiveram a segurança patrimonial terceirizada, porém, o setor de compras não respondeu os requerimentos em que solicitava a relação dos órgãos terceirizados. A partir dessa dificuldade, buscou-se um órgão que pudesse fornecer as informações necessárias para o estudo de caso, encontrando o DER, que apoiou o desenvolvimento da citada pesquisa.

Como fundamentação do estudo de caso como método de pesquisa Yin (2001), aponta as fontes prováveis utilizadas para a coleta de dados: *“as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”* (105p).

1.5.1. Coleta de dados

O presente estudo se desenvolveu com ênfase maior na abordagem qualitativa para a obtenção de dados descritivos.

“ a pesquisa qualitativa busca descobrir e descrever como as noções se instalam, qual a qualidade dos processos interativos e como um fato singular pode adquirir relevância em relação aos contextos mais amplos.[...] Ainda pressupõe o questionamento dos fenômenos e sujeitos investigados, com o objetivo de perceber aquilo que eles experimentam em suas instituições, o modo como interpretam as experiências e como estruturam o mundo social em que vivem” (GIL, 1999, p.64).

Esta pesquisa está, inserida na categoria de pesquisa denominada estudo de caso. É uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais. Em geral, representa a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como e por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Todas estas fontes de evidência se constituíram na base de coleta de dados para este estudo de caso. Cada fonte destas, teve procedimentos diferenciados em suas aplicações na busca de informações confiáveis para o entendimento da pesquisa em foco.

Inicialmente, pensou-se fazer um comparativo com dois órgãos do Governo do Distrito Federal (GDF), um que tivesse a segurança patrimonial institucional, e outro órgão que operasse com a segurança patrimonial terceirizada. A diferença de operação entre ambas é muito grande, pois a institucional opera com vigilantes de carreira do próprio órgão, e com um contingente muito grande, para suprir as folgas de descanso que o serviço público proporciona como vantagens aos seus funcionários. A segurança patrimonial terceirizada funciona de forma estruturada com números de vigilantes operando de acordo com o contrato assinado e os sindicatos. Porém, não foi possível

continuar este estudo nessa linha de pesquisa, por dificuldades apresentadas pelo órgão de administração do GDF em fornecer dados para a realização da mesma.

Análise documental

Segundo Richardson (1999), a análise documental pode se constituir em valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos seja complementando as informações obtidas por outros instrumentos, ou para introduzir e contextualizar as práticas, desvelando aspectos novos de questões a serem investigadas.

Esta técnica, busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões de interesse da pesquisa. Como uma técnica exploratória, a análise documental indica, também, problemas que devem ser explorados por meio de outros instrumentos em maior ou menor intensidade. Podem-se também complementar as informações obtidas em outros instrumentos.

Neste estudo de caso, esta análise documental, num primeiro momento, significou o entendimento do processo de contextualização das políticas de terceirização nos órgãos públicos, especificamente no DER. Dessa forma, serviram pois, de referência para a realização dessa etapa da pesquisa, diversos documentos, principalmente os resultados dos processos licitatórios ocorridos no órgão estudado.

Para a pesquisa, foram utilizadas as seguintes fontes, que compuseram as estratégias para coleta de dados:

- Documentos administrativos foram utilizados para o entendimento do processo de terceirização no Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal
- Cartas, memorandos e outros tipos de correspondências também foram analisados na busca de estruturar o processo de terceirização do DER;
- As planilhas de custos foram de grande valia para avaliar o processo de terceirização nos órgãos do governo do Distrito Federal.

Entrevistas

Neste estudo, com a entrevista, buscou-se um entendimento maior sobre os processos de terceirização em segurança patrimonial, desenvolvido pelo DER. A princípio, decidiu-se que a entrevista a ser realizada com roteiro pré-determinado seria com 100 funcionários das diversas áreas de atuação do DER, correspondendo 10% do universo. Conversas informais também foram mantidas com os funcionários. Nos corredores da instituição, dialogou-se com os mesmos buscando entender algumas relações que não foram explicitadas, nos documentos disponíveis.

Desejava-se por meio desta entrevista, conhecer a estrutura da segurança patrimonial institucional existente em dois níveis: o ambiente físico, para o entendimento das possibilidades do desenvolvimento das atividades no órgão, e o operacional com a intenção de compreensão de como era realizado o trabalho de segurança.

Questionários

A utilização de questões “abertas” ou “fechadas” pode permitir, ao mesmo tempo, que se obtenham dados qualitativos e quantitativos, bem como, eventualmente, alguns comentários novos e inesperados (GIL, 1999).

Os questionários, dentre todos os instrumentos utilizados para a coleta de dados, neste estudo, representaram o instrumento central do processo de pesquisa de campo, pois permitiu demonstrar a satisfação dos funcionários com a nova operacionalização da segurança patrimonial, por parte de todos os envolvidos.

Os funcionários escolhidos aleatoriamente para responder o questionário sobre a atuação da segurança patrimonial antes e depois da terceirização, envolveu todos os setores do órgão em estudo inclusive a diretoria executiva.

Alguns funcionários demonstraram certa resistência principalmente os mais antigos de casa em responder algumas perguntas com medo do comprometimento junto a sua chefia, sendo resolvido, após o devido esclarecimento que suas respostas não passariam por avaliação do DER.

O questionário, (Apêndice 01, 171p) aplicado para os usuários do Departamento de Estradas e Rodagem teve por finalidade compreender as percepções sobre o processo de terceirização na segurança patrimonial em sua forma mais ampla e, em seu sentido particular.

1.5.2. Limitações da dissertação

A Constituição Federal de 1988 (inciso XXXIII, art. 5º) determina que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesses coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O art. 22 da Lei nº 8.159/91 também assegura o direito de acesso pleno aos documentos públicos.

A Lei Orgânica do Distrito Federal (inciso II, art. 23) determina à administração pública fornecer a qualquer cidadão, no prazo máximo de dez dias úteis, independentemente de pagamento de taxas ou emolumentos, certidão de atos, contratos, decisões ou pareceres, para defesa de seus direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal ou coletivo.

Mesmo com esses dispositivos legais e da solicitação oficial da instituição de ensino UNEB em documento datado de 17/10/2001 (Apêndice 02, 174p), a Secretaria de Gestão Administrativa do Distrito Federal (SGA/DF) diante das cobranças e esgotados todos os seus argumentos, finalmente em 05/06/2002, declarou-se impossibilitada de fornecer o material solicitado.

Diante das dificuldades impostas, duas linhas de ação foram adotadas desde o início para o desenvolvimento da pesquisa e elaboração desta dissertação: uma privilegiando o projeto original baseado na expectativa do recebimento dos subsídios oficiais e esta, estruturada na pesquisa documental bibliográfica disponível sobre terceirização e no processo licitatório conduzido por

uma Central de Compras vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal.

1.5.3. Estrutura do trabalho

Encontra-se dividido em cinco capítulos, sendo que no primeiro, a introdução apresenta o tema em estudo, formula o problema da pesquisa, justifica sua relevância, descreve os objetivos do trabalho, define os termos utilizados, apresenta a metodologia utilizada e a estrutura de todo documento.

O segundo capítulo, discorre sobre a fundamentação teórica, a globalização e a reforma do Estado, tratando da emergência da economia global e da crise do Estado; a globalização como fenômeno tecnológico e sócio-cultural; os impactos dessas mudanças tecnológicas sobre as organizações burocráticas; as mudanças na esfera da administração pública; organizações sociais do Programa Nacional de Publicização; influência da filosofia gerencial, o serviço público e a prestação dos serviços considerados de caráter essencial. Trata da terceirização e seus fatores condicionantes; como desenvolver parcerias; a terceirização no setor público; a responsabilidade do tomador de serviços; a administração pública descentralizada; a administração pública e a Lei nº 8.666/93; as atividades do poder público e as formas de execução dos serviços; requisitos para terceirizar em órgãos públicos, o controle dos serviços terceirizados.

O terceiro capítulo trata do processo de terceirização no governo do Distrito Federal, especificamente sobre o Departamento de Estradas de

Rodagem, onde foi realizado o estudo de caso e analisa a contratação da prestação de serviço de segurança patrimonial.

O quarto capítulo apresenta o resultado da entrevista realizada com funcionários do Departamento de Estradas de Rodagem (DER/DF), os quais definem a situação da segurança patrimonial do citado órgão após a terceirização do setor.

No quinto capítulo constam as conclusões, proposições e recomendações.

CAPÍTULO 2

REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Globalização e a reforma do Estado

Este capítulo, trata de toda a fundamentação teórica, versando sobre a “globalização” a qual, tem sido apresentada predominantemente como um fenômeno econômico, tendo em vista as evidências da crise que caracterizam a transformação do regime de acumulação terem sido exploradas em grande porte pela ciência econômica trata também, da terceirização no serviço público e todo o seu processo licitatório e da sua importância para a modernização do Estado.

2.1.1. A emergência da economia global e a crise do Estado

A ruptura do modelo de desenvolvimento por substituição de importações apresenta razões estruturais, cuja compreensão transcende uma análise puramente descritiva do comportamento da economia brasileira entre a década de 80 e o início dos anos 90. Dadas as características de irreversibilidade do processo e, particularmente, da crise institucional que o acompanha, em particular da “Crise do Estado” (FERREIRA: 1993), optou-se por uma perspectiva de compreensão do fenômeno que pudesse dar conta, simultaneamente, da explicação do processo de transformação econômica e organizacional.

O referencial aqui adotado para explicar a crise do Estado no âmbito da dinâmica da economia mundial, nutre-se de correntes do neoestruturalismo e, particularmente, de princípios gerais que caracterizam a Escola da Regulação. A

opção radicaliza no fato de que, autores que trabalham dentro da linha referida oferecem uma perspectiva da dinâmica econômica conjugada à institucional – analisada, por sua vez, sob o prisma das relações sociais ao mesmo tempo em que não se comprometem com uma visão determinista do processo.

O discurso sobre a crise da substituição de importações na América Latina é contemporâneo da crise do Keynesianismo no mundo. Embora em termos teóricos um não seja redutível ao outro, talvez, pela generalização da influência da “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda” de Keynes que atingiu o pensamento latino-americano, quiçá pelo papel estratégico atribuído ao Estado na manutenção do sistema econômico em ambas as teorias, o modelo de substituição de importações e o modelo Keynesiano foram utilizados *latu sensu* como equivalentes.

Isto posto, deve-se ter em conta, que as transformações desencadeadas no mundo a partir da década de 70, quando tem início uma nova crise do Estado, e que se manifestaram fortemente na América Latina nos anos 80, inscrevem-se numa lógica de dimensão mundial, cuja explicação aponta para fatores determinantes de ordem “global”, dando origem a preocupações comuns e, assim, aumentando a importância de teorias mais gerais.

O cenário macroeconômico mundial dos anos 90, apresentou características de baixo crescimento, deflação, instabilidade monetária e financeira, altos níveis de desemprego, marginalização de novas regiões em relação ao sistema de trocas e acirramento da concorrência internacional. Os aspectos diagnosticados foram identificados, por representantes da Escola da

Regulação, com o surgimento de um novo “regime de acumulação” dentro da economia capitalista, entendendo-se como tal,

“o conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo” (BOYER: 1990, 71-72p).

Ainda de acordo com Boyer (1990), a recessão mundial dos anos 70 e, notadamente, o período que se seguiu ao choque do petróleo, marcaram a crise do regime de acumulação em que a forma de regulação pelo Estado-Nação era predominante.

Para Baumann (1996), dois componentes possibilitaram a “liberalização” do capital das amarras nacionais:

- a) a acumulação dos últimos 30 anos e as novas tecnologias que romperam as barreiras da produção, dando origem a novas formas de organização do trabalho, com forte impacto sobre as relações salariais e sobre o poder dos sindicatos; e
- b) as políticas de liberalização, desregulamentação e privatização promovida pelos governos britânico e norte-americano.

A interpretação e as soluções para a crise dos anos 70, inicialmente forjadas no ambiente intelectual da Inglaterra e dos EUA formaram um discurso sobre o processo de internacionalização da economia caracterizado como “globalização” que passou a ser hegemônico, sobretudo na América Latina. Seus elementos estruturais são: a inevitabilidade do processo de globalização da

economia imposta pela concorrência no livre mercado e a adaptabilidade ao progresso técnico.

O emprego do termo “globalização” diz respeito a um processo de transformação material, cuja matriz de justificação é a ideologia neoliberal: a liberdade irrestrita do mercado constitui o ponto central¹. Entretanto, carece de precisão conceitual, dado que afeta diversos aspectos das relações sociais (BAUMANN: 1996), pouco explorados reflexivamente.

Em termos simplificados, a globalização pode ser definida como um processo que resulta:

“da multiplicação e da intensificação das relações que se estabelecem entre agentes econômicos situados nos mais diferentes pontos do espaço mundial. (...) um processo que, para avançar requer a abertura dos mercados nacionais e, tanto quanto possível, a supressão de fronteiras que separam uns países dos outros. O motor que impulsiona (...) é a competição (...) irrestrita (livre de entraves que a possam cercear) e universal (envolvendo todos contra todos em qualquer ponto do planeta)... Esse processo de abertura cosmopolita vem sendo imensamente facilitado pelos novos sistemas de telecomunicações por satélite, a microeletrônica e as novas tecnologias de processamento de informações” (MARTINS: 1996, 1-2p).

A “globalização” reflete um complexo de relações de interdependência entre economias nacionais, destacando-se: “as importações e exportações de bens e serviços; as entradas e saídas de investimentos diretos e de capital financeiro; as entradas e saídas de tecnologias, sejam elas incorporadas nos equipamentos ou transmitidas e adquiridas de modo intangível; os movimentos internacionais de mão-de-obra qualificada e os fluxos interfronteiras de informações” (CHESNAIS: 1995 4-5p).

¹ A origem do termo “global” é atribuída às grandes escolas americanas de “Business Management”, no início dos anos 80. Note-se que é neste ambiente intelectual que floresce a filosofia gerencial referida no capítulo precedente, que está na base da concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A “globalização” surge como um fenômeno irreversível e condicionado pelas leis de mercado. Contra esta visão quase mistificadora do processo, Chesnais (1995) argumenta sobre os equívocos da concepção de concorrência ou de “jogo de mercado em sua plenitude”, abertura de fronteiras e crescimento do intercâmbio de bens e serviços e, finalmente, sobre as virtudes crescentes dos fluxos internacionais de capital. Isto sugere erroneamente, um mercado abstrato em que todos concorrem em igualdade de condições, em que o consumidor é o maior beneficiário, graças à abertura das fronteiras, às desregulamentações públicas e à ação das empresas. De acordo com o analista, não é verdade que haveria uma internacionalização de trocas, mas sim de operações de capitais, em sua forma industrial e financeira.

Este processo mudou a importância relativa dos fatores que geram dependência: o investimento internacional prevalece sobre as trocas, moldando as estruturas dominantes na produção e no intercâmbio de bens e serviços; os fluxos de trocas intrafirmas adquirem peso; o investimento internacional é facilitado pela “globalização” das instituições bancárias e financeiras promovendo fusões e aquisições transnacionais; e surgem novas modalidades de transferência de tecnologia.

Utilizando-se de princípios da tradição marxista, Chesnais (1995) opõe à globalização o conceito de “mundialização do capital”. De acordo com a sua perspectiva, a mundialização é uma fase específica de um longo processo de constituição do mercado mundial, que se seguiu posteriormente a internacionalização do capital. Esta última, por sua vez, deu-se em princípio sob a forma financeira e, em seguida, sob a forma de produção no exterior.

O autor sustenta a hipótese do “crepúsculo de um ciclo unificado de valorização sob a dominação do capital industrial”, em que, o capital comercial, em sua forma concentrada, adquire a posição de rival do capital industrial e a ele se sobrepõe pela via do controle do acesso ao mercado. Afirma-se deste modo, a autonomia do capital-dinheiro perante o capital industrial.²

Destas abordagens sobre a nova fase da acumulação do capital, infere-se que a crise institucional do Estado-Nação é, simultaneamente, uma crise do Estado interventor e produtor de bens e serviços. Ocorre que as possibilidades abertas pela difusão das novas tecnologias de comunicação e de informática diminuíram as fronteiras entre a indústria e os serviços, bem como, aumentaram o peso relativo destes últimos na produção mundial.

As empresas transnacionais respondem por dois terços do intercâmbio internacional de bens e serviços (CHESNAIS: 1995) e hoje, muitos Estados ainda detêm uma fatia deste mercado, sobretudo no que diz respeito aos serviços sociais de educação, saúde e previdência. Ao lado da crise fiscal e do conseqüente enfraquecimento da capacidade de implementação de políticas públicas pelo Estado, parece revelar-se uma grande concorrência entre Estados e Empresas Transnacionais pela produção de serviços.

Os serviços assumiram uma posição importante nas transações econômicas em nível mundial, tendo crescido de 40% para 70%, seja como

² De acordo com MARTINS (1996), através do conceito de “mundialização do capital” o autor resgata, ainda, o papel da dimensão política [instituições políticas de âmbito mundial] no sentido de “civilizar” o mercado.

atividade principal, seja como atividade secundária de apoio à produção industrial e agrícola. Sua importância pode ser evidenciada em dois aspectos:

- (i) o seu peso crescente nas transações do comércio internacional, não obstante os aspectos apontados por Chesnais (1995) relativamente à moldura da estrutura de trocas pelo capital financeiro;
- (ii) e no fato das empresas dos setores financeiro e de comunicações terem se constituído em espaços privilegiados pela difusão de novas tecnologias oriundas da terceira revolução industrial a da microeletrônica, quer como usuárias quer como administradoras de sistemas tecnológicos complexos (MELO et al: 1997).

Deste modo, a “globalização” estaria marcada simultaneamente pela emergência de um novo paradigma econômico e tecnológico, pós-fordista ou pós-taylorista. A heterogeneidade dos serviços tem sido potencializada pelas transformações econômicas impulsionadas pelos avanços da microeletrônica, indutora de novos produtos e, por sua vez, geradora de um processo de reestruturação industrial. A emergência das novas tecnologias teve impacto sobre os diversos segmentos do setor de serviços, em especial, sobre a área de seguros, intermediação financeira e serviços técnico-profissionais.

Uma das explicações correntes para a expansão do setor de serviços - dentro da ótica econômica clássica - é que, esta tem sido

acompanhada de um fenômeno de elevação dos preços relativos aos serviços, tendo em vista, tratem-se de atividades intensivas em trabalho e encontrem obstáculos ao aumento da produtividade. O aumento de salários neste setor estaria correspondendo a um aumento do custo dos serviços. Entre as consequências do aumento de custos estariam a substituição de serviços pessoais por auto-serviços e a descentralização, mediante a terceirização de serviços intermediários.

A lógica subjacente a esta explicação, é a do que o aumento do custo da produção, sobretudo em função do peso do fator trabalho respaldado em legislações de proteção ao trabalhador pressiona as empresas a substituírem a produção endógena de serviços pela compra a terceiros, dando estímulo à terceirização. Isto ocorreria tanto para os serviços mais complexos que demandam mão-de-obra qualificada, como para serviços manuais que exigem menor qualificação.

A citada análise econômica tem sido utilizada também para justificar ao nível da racionalidade econômica, a crise dos modelos de Estado de Bem-Estar Social, bem como para subsidiar discussões sobre as reformas do aparelho do Estado. A consequência imediata do seu argumento é a privatização de serviços, conjugada ao resgate da filantropia social.

Em que pese a crise fiscal dos Estados, a deterioração da qualidade dos serviços públicos e a morosidade a resistência ou incapacidade na absorção de novas tecnologias, a abordagem no nível microeconômico, entretanto, parece omitir as contradições derivadas das necessidades de expansão do novo regime

de acumulação que tem no capital financeiro e na exportação de bens e serviços, concentrada fortemente em empresas transnacionais, o motor propulsor do seu desenvolvimento.

Deste modo, abordar o processo de mudança organizacional como derivação mecânica da lógica da eficiência induz à omissão dos aspectos político-econômicos implícitos na concorrência a que tem sido forçada a fatia do “mercado” de serviços sociais ainda fortemente sob intervenção dos Estados nacionais, tendo em vista a persistência dos fenômenos de pobreza, subemprego e desemprego bem como, conquistas sociais alcançadas e a ampliação da cidadania no século XX, com a criação dos direitos sociais (MARSHALL: 1967).

A análise de corte estritamente econômico-liberal omite, ainda, um fenômeno social, igualmente de dimensão “global” - do qual decorreria uma nova institucionalidade - simultaneamente engendrado pelo impacto e complexidade das transformações tecnológicas, cuja existência se traduz na emergência de uma lógica alternativa à do lucro e à da produtividade, particularmente no que diz respeito ao setor de serviços sociais.

2.1.2. Mudanças na “esfera pública”

Embora seja contemporâneo do fenômeno de ampliação de governos democráticos, o discurso hegemônico sobre a “globalização” articula ideologicamente uma transformação econômica na forma de produzir, distribuir e consumir mercadorias às transformações político-administrativas requeridas para a expansão da economia global: descentralização administrativa, participação do

cidadão (consumidor, cliente), autonomia. Desta ligação, decorre uma associação indevida entre descentralização, autonomia, participação do consumidor e ideal de democracia.

Esta tendência à identificação entre uma ordem de valores (práticas econômicas) e valores (práticas políticas) é problemática, sobretudo quando se têm em conta as “potencialidades contraditórias” resultantes dos desenvolvimentos tecnológicos, traduzidos simultaneamente em movimento distinto de descentralização e das formas mais autônomas de poder (organizações da sociedade civil), bem como em movimentos de centralização econômica e político-estratégica em nível supranacional (formação de blocos econômicos, conglomerados transnacionais, agências de financiamento internacionais).

É importante ter prudência no que se refere às correlações possíveis entre crise do Estado e transformações econômicas e políticas, visando a uma abordagem menos ideológica das mudanças institucionais em curso, orientadas para a redefinição das relações entre Estado e Sociedade. O interesse em adentrar neste tema radicaliza na importância de reunir um instrumental teórico que auxilie no entendimento dos aspectos políticos implícitos na crise do Estado, bem como da dinâmica político-institucional que conduz ao surgimento do denominado setor público não-estatal.

A “publicização” de serviços proposta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado está associada a uma dinâmica histórica da esfera pública. Neste sentido, visando resgatar a origem do termo “publicização”, optou-

se por fazer esse estudo com o auxílio da teoria de Habermas sobre a mudança estrutural da esfera pública.

O termo “esfera pública” associa-se etimologicamente ao vocábulo “publicidade”, tendo sido cunhado (enquanto idéia de uma “esfera” pública) no contexto da revolução industrial para delimitar espaços de poder entre o Estado e a sociedade. O mesmo está intrinsecamente relacionado à sociedade burguesa que, neste período, “ se estabeleceu como setor de troca de mercadorias e de um trabalho social conforme leis próprias” (HABERMAS: 1984, 15p). Não obstante esta delimitação histórica, o estabelecimento da diferença entre o público e o privado é mais antigo, remontando à civilização grega, cujos princípios foram transmitidos pelos romanos.

2.2. Organizações sociais e Programa Nacional de Publicização

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, consideram-se organizações sociais:

(...) as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com este Poder, e assim ter direito a dotação orçamentaria. As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica, como por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se deste modo a sua privatização ou a feudalização dessas atividades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.. (Cf. texto do Plano Diretor da Reforma do Estado: 1995, 74p).

A transferência de serviços sociais do Estado para o Setor de Atividades Não-Exclusivas será efetuada por intermédio do Programa Nacional de Publicização, instituído pela Medida Provisória n° 1.591/97 e convertida na Lei n°

9.637 de 15/05/98. O referido Programa prevê a transformação das atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, as quais terão autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo, podendo garantir sua participação no orçamento da União.

Conforme a legislação que instituiu o Programa Nacional de Publicização - com a finalidade de orientar e coordenar a absorção por Organizações Sociais de atividades e serviços prestados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal - seus objetivos são:

a) promover a melhoria da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços de interesse público absorvidos pelas organizações sociais;

b) possibilitar a redefinição do estilo de atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais, compreendendo a ênfase na descentralização, na adoção de modelos gerenciais flexíveis, na autonomia da gestão, no controle por resultados e na introdução de indicadores de desempenho e de qualidade na prestação de serviços públicos; e

c) contribuir para a redução dos custos, a transparência alocativa e o controle social sobre a oferta de bens e serviços de interesse coletivo custeados pelo Estado.

Em princípio, serão qualificadas como organizações sociais aquelas entidades já constituídas no âmbito da administração pública estatal com a

finalidade de prestar serviços sociais, sendo o setor público não-estatal resultado deste processo de descentralização.

A Exposição de Motivos que acompanha a proposta da já citada Medida Provisória explica que “a concepção que inspira o projeto tem como referência uma nova arquitetura das formas organizacionais e padrões de relação entre o Estado e as entidades prestadoras de serviços públicos (...) trata-se de promover a disseminação de formas públicas não-estatais de prestação desses serviços que conjuguem a agilidade e proximidade com as demandas dos usuários-cidadão com a maior autonomia administrativa e institucional proporcionada pela personificação jurídica como ente de direito privado”.

A relação entre Organizações Sociais e o Estado encontra-se regulamentada pela Lei nº 9.790 de 23/03/99, na qual os compromissos mútuos definidos em Contrato de Gestão estabelecem objetivos, metas e indicadores de desempenho a serem alcançados pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIP's). Conforme dispõe o seu artigo 9º, o Contrato de Gestão é um instrumento de controle e de avaliação consistente, constituindo um fator significativo de diferenciação em relação à experiência de descentralização que culminou com a criação da administração indireta.

O poder público, como um sistema que demanda serviços, tem o compromisso de assegurar recursos, instalações e equipamentos, porém as Organizações Sociais devem oferecer os serviços com qualidade e eficiência. Estas organizações serão gerenciadas por um Conselho Administrativo ou Curador, integrados por representantes do Poder Público, membros indicados

pelas entidades representativas da sociedade civil e membros indicados ou eleitos segundo diretrizes definidas em estatuto.

O novo modelo organizacional se mostra compatível com as disposições constitucionais vigentes. As organizações sociais constituir-se-ão em entidades privadas reconhecidas pelo Estado, à semelhança das atuais entidades de utilidade pública na condição de entes privados que colaboram com a administração. Entretanto, diferenciam-se destas, pelos requisitos formais que devem cumprir: seus órgãos de deliberação superior seguem um modelo de composição estabelecido normativamente pelo Poder Público; o acesso a recursos está condicionado à assinatura de contratos de gestão; sujeitam-se à intervenção do Poder Público quando estiver em risco a regularidade dos serviços a seu cargo; à apreciação periódica dos contratos de gestão e, em última instância, estão sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas da União; podem gerir bens materiais e recursos humanos de entidades extintas do Estado, bem como absorver atribuições de entidades extintas.

A descentralização administrativa nos moldes propostos, constitui-se numa modalidade compatível com os dispositivos constitucionais, entre os quais destacam-se os capítulos relativos à assistência social, saúde e educação da Constituição Federal de 1988, em que se prevê a participação do setor privado e de outras organizações da sociedade em caráter complementar às ações do Estado.³

³ Conforme Artigos 199, 204, 205, 206, 209, 213, 227, 240 da Constituição Federal de 1988.

A referida modalidade é conceituada por (BOBBIO et al 1991: 334p) como descentralização de serviços, por oposição a outras formas tais como: descentralização política, administrativa, hierárquica ou desconcentração e burocrática. De acordo com o citado autor, a descentralização de serviços se constitui na moderna tendência de descentralização dos Estados, que dispensa em alguns casos a descentralização política, e diz respeito à constituição de entidades divididas em setores homogêneos de atividades, em vez da criação de organismos descentralizados, ou desconcentrados no âmbito da burocracia. Como consequência, têm-se os desenvolvimentos da autonomia técnica e financeira, juntamente com a organização de atividade de caráter específico.

2.3. Influência da filosofia gerencial

A crise do socialismo e a ascensão do neoliberalismo no cenário internacional, entre os anos 70 e 80, oportunizaram a difusão de teorias e reflexões críticas contra o poder das tecnocracias estatais (HABERMAS: 1981), como os efeitos nocivos da racionalidade das organizações burocráticas modernas que agem em detrimento da liberdade e criatividade humanas (CROZIER: 1981).

Por outro lado, a revolução científico-tecnológica que teve início no pós-guerra e se intensificou nos anos 70, consolidou uma base técnica distinta da qual caracterizou a sociedade industrial. Os impactos das novas tecnologias da informação sobre a organização do trabalho produtivo, se constituíram em objeto de pesquisa das ciências sociais e influenciaram a mudança de paradigma de

administração no setor privado e, mais tarde, no setor público, sobretudo quando tem início a crise dos Estados nacionais.

A influência destas idéias no campo da ciência da administração, se fez sentir por meio do surgimento de críticas às organizações tradicionais burocráticas, pautadas nos princípios mecânicos da administração científica. Surgem então, novas abordagens denominadas pós-tayloristas no campo da administração, que têm como elementos básicos à superação da tradicional divisão do trabalho intelectual e manual, descentralização e substituição de estruturas hierarquizadas por estruturas horizontais, inexistência de controles rígidos e processos mais flexíveis de modo compatível com a dinâmica tecnológica.

Estes elementos estão presentes no diagnóstico de crise do modelo de administração burocrática, contornando ao novo modelo proposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, denominado de “administração gerencial”. Surgida dentro do mesmo contexto de transformações econômicas e tecnológicas, a corrente de pensamento que influenciou mais diretamente a concepção do Plano Diretor pode ser encontrada nas idéias “empreendedoristas” (*Business Management*) originadas e disseminadas, sobretudo nos países de cultura anglo-saxônica, a partir dos anos 80.

Inspirados nos avanços da administração do setor privado, os Estados Unidos da América e a Grã-Bretanha, inicialmente, desenvolveram experiências de reforma no setor público baseadas nos princípios de descentralização e flexibilidade administrativa. As reformas estiveram voltadas

especialmente para a diminuição de custos, inclusive a partir do corte de pessoal, do aumento da eficiência e da produtividade e para a flexibilização burocrática.

O gerencialismo pretendia introduzir-se na lógica da produtividade existente no setor privado nas organizações do setor público, substituindo o clássico modelo weberiano. Esta filosofia, foi posteriormente difundida na Nova Zelândia e no Canadá. Do ponto de vista teórico, o gerencialismo sofreu alterações com a introdução de novos valores a partir das críticas ao seu caráter eminentemente economicista.

ABRÚCIO (1996) distingue três variantes do gerencialismo:

1) os modelos gerenciais puros, caracterizados pela ênfase na economia de custos e no aumento da produtividade;

2) o *consumerismo* que introduz a preocupação com a qualidade dos serviços e a satisfação do consumidor; e

3) o *Public Service Oriented*, cuja significativa diferença é a sua orientação política e sua preocupação com a construção da esfera pública, onde são introduzidos os conceitos de cidadão, *accountability*, equidade e justiça social.

No Brasil, o termo “administração gerencial” tem sido empregado com referência a um novo paradigma de gestão. O mesmo foi utilizado, oficialmente, pela primeira vez no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. O referido termo, entretanto, carece ainda de tratamento conceitual. No

que diz respeito a sua articulação com as variantes acima, poderia-se dizer que o discurso sobre a administração gerencial no Plano Diretor é eclético, com o predomínio da orientação para a diminuição de custos, e a incorporação marginal de valores tais como qualidade, *accountability*, cidadania.

2.4. Serviço público

Segundo Eros (1988), o conceito de serviço público é um tema sobre o qual imperam profundas divergências. A identificação das atividades que concretamente configuram um serviço público, é variável no tempo e no espaço, de acordo com a opção feita num dado momento pelo Estado ou de acordo com o estágio em que a composição de forças dos grupos sociais se encontre em determinada comunidade, gizando o campo de atuação dos serviços públicos e da atividade econômica em sentido estrito.

Para Cretella Júnior (1994), a propalada “crise da noção de serviço público”, fruto da expansão da atividade do Estado e da atribuição da execução de várias tarefas de interesse geral das pessoas jurídicas privadas em regime não necessariamente de direito público, são superadas pela própria força que a noção de serviço público assume na atualidade, especialmente por ser atribuída ao Poder Público à missão de satisfazer direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Segundo Di Pietro (1994), o serviço público constitui ao lado da polícia administrativa, do fomento e da intervenção, uma das atividades que integram a função administrativa do Estado. No estudo da noção de serviço

público, o grande embate a acompanhar é, se deve prevalecer o conceito amplo ou o restrito, isto é, se o serviço público é toda a atividade da Administração Pública, toda a atividade realizada no âmbito da função administrativa, ou apenas parte desta.

Leon Duguit precursor da Escola de Serviço Público, vislumbrou a noção como delimitadora e justificadora da própria existência do Estado. Sua idéia de serviço público é de extrema amplitude, abrangendo todas as atividades exercidas pelo ente estatal. De acordo com Duguit, a noção de serviço público substitui o conceito de soberania como fundamento do direito público.

O Estado não é um poder que comanda uma soberania, mas uma “cooperação de serviços públicos organizados e controlados pelos governantes”. Para o autor francês, os governantes têm a obrigação de ordem jurídica, em assegurar, sem interrupção, a prestação de certas atividades que não obstante, é ingrata, uma vez que as alterações das necessidades coletivas imprimem-lhes um caráter variável. Assim, o desenvolvimento da civilização, provoca o aumento das atividades passíveis de configurar serviços públicos, a partir da maior intervenção do Estado para assegurar à coletividade a prestação dos serviços que passam a consubstanciar necessidades importantes para garantia da qualidade de vida.

No limiar do século XX, *Duguit* assinalava que não mais se podia esperar um Estado que se preocupasse unicamente com a defesa da sociedade diante do inimigo exterior com a segurança e tranquilidade no seio da comunidade, características do que chama de três “serviços públicos originários”: a guerra, a polícia e a justiça. A consciência da sociedade de então, já exigia a

intervenção estatal em setores como educação e assistência, além da prestação de serviços que garantissem de maneira permanente as comunicações internacionais.

Jéze (1989), outro expoente dessa linha de pensamento, introduziu a noção de regime jurídico próprio, dando ao serviço público, sentido que o diferencia de outras atividades desenvolvidas pelo Poder Público. Assim, a idéia de serviço público está intimamente vinculada à de procedimento de direito público. Para ele, existe serviço público quando as autoridades de um país, em época determinada, decidem atender necessidades de interesse geral mediante um procedimento de serviço público. O serviço público seria, assim, uma criação artificial. Esse entendimento ensejou, à época, polêmica com Duguit, que sustentava a existência de matérias substancialmente caracterizadoras do interesse público.

Para Rivero (1989), o declínio dessa teoria foi marcado pela “crise da noção de serviço público” que se seguiu às alterações impostas pela superação do Estado Liberal. Dessa forma, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social – multiplicador da atuação do Poder Público na satisfação das necessidades de interesse geral, fazendo surgir serviços públicos de caráter industrial e comercial regidos por procedimentos de direito privado - e o reconhecimento de que a Administração atua na tutela do bem comum por meio de outras formas que não se circunscrevem ao universo dos serviços públicos – o que ocorre, com a imposição de restrições ao exercício de direitos (polícia administrativa) – aliados ao surgimento de serviços públicos prestados por entes particulares, introduziram alterações no enfoque da matéria.

Sob os auspícios da Escola de Serviço Público, alguns autores defendem um conceito amplo de serviço público, à medida que o vislumbram transcendendo os limites da função administrativa do Estado. Assim, Júnior (1976) adota a noção de serviço administrativo, que constitui espécie de serviço público. O serviço administrativo circunscreve-se à função administrativa do Estado, enquanto os serviços públicos incluiriam a função jurisdicional. Dessa forma, o gênero serviço público abrangeria duas espécies: serviço público administrativo e serviço público judiciário. Na sua concepção, serviço público *lato sensu* é “toda atividade que as pessoas jurídicas públicas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação de necessidades coletivas mediante procedimentos peculiares ao direito público”.

Serviço administrativo, por seu turno:

“é toda atividade que as pessoas jurídicas administrativas exercem, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades coletivas mediante procedimentos peculiares ao direito público, exceção feita à atividade judiciária, regida por outra disciplina jurídica”. Segundo o autor, “se o serviço público não é todo o direito administrativo, pelo menos é sua maior parte”.

Masagão (1996) assinala que o pecado da Escola de Serviço Público é confundir o Estado com a atividade que ele desempenha. Sua visão de serviço público, não obstante, é ampla, ao considerar que o conceito alcançar “não somente atividades da administração como outras, que se processam fora dela” Assim, “serviço público” seria expressão que abarcaria a atividade judiciária e a atividade administrativa do Estado. Serviço público administrativo seria, então, “toda atividade que o Estado exerce para cumprir seus fins, exceto a judiciária”. Essa definição abrangeria também as atividades legislativas, que constitui para o autor, parte da administração pública.

Araújo (1997) afirma que, no seu entender, correta é a conceituação ampla de serviço público, envolvendo de forma abrangente e genérica, “toda atividade exercida pelo Estado, por intermédio de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades”. No conceito do autor, portanto, o serviço público vai além da função administrativa do Estado, incluindo as funções legislativa e judicial.

2.5. Prestação dos serviços públicos de caráter essencial

Segundo Di Pietro (1998), são serviços *uti singuli* aqueles que atendem às necessidades singulares e diretas dos cidadãos, individualmente mensuráveis (como fornecimento de água, energia elétrica, gás, transporte, ensino, saúde), e *uti universi* aqueles prestados à comunidade em seu conjunto, em que não se pode identificar especificadamente a parcela que beneficia cada cidadão. São exemplos desses serviços, o saneamento básico e a limpeza pública, além dos serviços administrativos prestados pelo Poder Público.

Para Meirelles (1992), existem também, uma classificação que leva em consideração o objeto, serviços administrativos, sociais e comerciais ou industriais. Numa acepção genérica, as atividades desenvolvidas no exercício da função administrativa podem ser denominadas de serviços administrativos. No sentido empregado na classificação em estudo, no entanto, representam as atividades executadas internamente pela Administração para satisfação de suas necessidades administrativas e em apoio às atividades prestadas ao público. *Laubadère* utiliza a classificação em sentido residual para designar as atividades

de serviço público que não podem ser enquadradas como serviços de caráter industrial ou comercial.

De acordo com Di Pietro (1995), serviços sociais são aqueles, integrantes da função social do Estado, atendem a necessidades importantes para o desenvolvimento pleno do bem-estar social. Correspondem aos serviços de saúde, educação, assistência social que, por serem prestados gratuitamente pelo Poder Público, não se destinam à exploração comercial.

Os serviços comerciais ou industriais são aqueles prestados para atender às necessidades coletivas de caráter econômico, como o fornecimento de água, energia elétrica, telefone. São serviços que funcionam nas mesmas condições de empresas comerciais ou industriais similares.

Laubadère (1985) aponta três características para identificá-los: objeto assimilável ao de empresas privadas, voltadas para obtenção de lucro; custeio por valores diretamente pagos pelos usuários; e submissão a regras de organização e de funcionamento próprios dos serviços administrativos. Existem ainda, serviços privativos e não-privativos do Estado, conforme seja ou não admitida a sua prestação pelo setor privado. Os serviços privativos, são exercidos pelo Estado diretamente ou em regime de concessão/permissão, enquanto os não-privativos tanto podem ser desenvolvidos pelo Estado quanto pelo setor privado.

É tema ainda corrente na doutrina a distinção entre serviços próprios e impróprios. Essa classificação foi inicialmente introduzida por Valles (1989) e

difundida por Bielsa, tendo no direito brasileiro, sido aceita por Júnior. Segundo essa concepção, seriam serviços próprios do Estado aqueles por ele diretamente prestados, atendendo a necessidades coletivas, bem como aqueles executados indiretamente por meio de concessionários ou permissionários.

Refere-se as funções próprias do Estado e, portanto, estão sujeitos à ideologia vigente num dado momento. Um Estado de caráter liberal terá essas funções reduzidas a um mínimo essencial (segurança e higiene públicas), enquanto um Estado Social enfeixaria uma gama maior de serviços reputados essenciais. Assim, na definição de Bielsa, “serviço público próprio é toda a ação ou prestação (...) realizada pela Administração Pública ativa, direta ou indiretamente, para a satisfação concreta de necessidades coletivas e assegurada essa ação ou prestação pelo poder de polícia” .

Os serviços impróprios, na concepção dos autores citados, são aqueles que, embora atendendo igualmente as necessidades da coletividade, são prestados por particulares, sob autorização e regulamentação do Estado. São exemplos, as atividades de farmácia e táxi, bem como os serviços prestados por instituições financeiras, de seguros e previdência privada.

Segundo esta concepção, a aplicação da atuação social do Estado transforma serviços impróprios em serviços públicos próprios, na medida em que passam a assumir caráter essencial para o desenvolvimento da sociedade. Nesse sentido, são exemplos à educação e os transportes.

Essa noção é criticada modernamente, uma vez que, no sentido atribuído por Valles e Bielsa (1992), os serviços impróprios não configuram verdadeiramente serviços públicos, constituindo atividades privadas, sujeitas à regulamentação pelo Poder Público, uma vez que “a lei não a atribui ao Estado como incumbência sua”.

Meirelles (1993), tomando a questão sob o prisma da “pertinência” e Araújo (1997), considerando-a sob o prisma da “essencialidade”, não obstante, reanima o conceito, dando-lhe conformação diversa. Assim, os serviços públicos próprios são aqueles que o ordenamento jurídico vigente apontou como decorrentes de funções de “Poder Público” ou de “Serviço Público”. São atribuições essenciais, diretamente desempenhadas pelo Estado (segurança pública, justiça, saúde pública, tributação, diplomacia).

Os serviços públicos impróprios alinhariam, nesta concepção renovada, atividades que, embora satisfazendo interesses e necessidades coletivas não têm a mesma essencialidade dos serviços próprios. São prestados em caráter remunerado pela Administração direta, pelas entidades integrantes da Administração Pública e por empresas em regime de concessão, permissão ou autorização. Inclui-se entre os serviços impróprios, o fornecimento de água e esgotos, luz, gás, telefone, correio, peculiares à atividade industrial e comercial do Estado, além de outros que dependem de autorização do Poder Público, como: educação, telecomunicações, diversões públicas, etc. Portanto, na acepção clássica o que importa é o sujeito que titulariza o serviço público, enquanto na concepção renovada a que importa é a atividade propriamente dita.

Ao ressaltar que a indicação doutrinária das atividades que constituem serviços públicos fica prejudicada, uma vez que é a vontade soberana do Estado que vai definir se determinada atividade é ou não serviço público, de acordo com as necessidades coletivas, Meirelles (1993) distingue os serviços públicos propriamente ditos dos serviços de utilidade pública.

Os serviços públicos, em sentido estrito, seriam aqueles que pela sua essencialidade são prestados diretamente pelo Poder Público, em caráter privativo, sem que a Administração possa delegá-los a terceiros. São os serviços de defesa nacional, de polícia e de preservação da saúde pública.

A essencialidade aqui assinalada, refere-se à própria sobrevivência da comunidade enquanto tal. Os serviços de utilidade pública, embora importantes para atender às necessidades da população, referem-se a atividades não essenciais para a vida da comunidade, uma vez que seria possível a um agrupamento social subsistir na ausência deles, ainda que sem o grau de desenvolvimento social e econômico desejável para os padrões atuais. Esses serviços, são prestados pelo Estado, ou são delegados a terceiros, em regime de concessão, permissão ou autorização. São atividades que asseguram comodidades ao grupo social, podendo ser denominadas serviços pró-cidadão, em justaposição aos primeiros, que são serviços pró-comunidade.

A partir da lição de Meirelles, pode-se inferir que o sentido de serviço público impróprio parece ser coincidente com os de serviços de utilidade pública. Sob nomenclatura diversa, encontra-se na doutrina referência à classificação dos serviços em função de seu grau de importância para a existência da sociedade.

Ianni (1992), por exemplo, classifica os serviços, quanto a este aspecto específico, em essenciais e secundários. São essenciais, os que dizem respeito à subsistência do Estado (como a defesa nacional) e secundário o que diz respeito a necessidades acidentais, “condicionadas pelo grau de desenvolvimento técnico e cultural de uma dada comunidade política”.

Diez (1997) refere-se aos serviços públicos essenciais e secundários, de acordo com o caráter de sua prestação. Utilizando nomenclatura diversa, Tácito, após referir-se aos serviços prestados em decorrência de atividade jurídica do Estado “como exercício da soberania do Estado e de seu poder de império” e aos serviços decorrentes da atividade social (destinados a garantir o bem-estar da coletividade), igualmente distingue os “serviços públicos que, por sua natureza, são próprios e privativos do Estado”, daqueles que, “passíveis em tese de execução particular, são absorvidos pelo Estado, em regime de monopólio ou de concorrência com a iniciativa privada”. Os primeiros são chamados de serviços estatais originários ou congênitos e os outros de serviços estatais derivados ou adquiridos.

Di Pietro (1996), fazendo remissão aos ensinamentos de *Caio Tácito*, ressalta a existência de serviços típicos do Estado, que a ele pertencem independentemente de qualquer decisão política, administrativa ou legislativa. Estes serviços não são compatíveis com o regime jurídico de direito privado que envolve “decisões, competências, que não podem ser transferidas ao particular porque dizem respeito a interesse público que só o Estado pode tutelar”.

Constata-se desta forma que, embora prefira empregar a classificação de serviços públicos próprios e impróprios nos limites da aceção clássica, a autora reconhece, com outra denominação, a existência de determinadas atividades que apenas pelo Poder Público poderão ser executadas.

A classificação de serviços públicos próprios e impróprios, nesta visão renovada, qualquer que seja a denominação utilizada, é útil para deixar clara a concepção de que os serviços públicos, embora representativos da satisfação de necessidades do corpo social, abrangem atividades de graus de essencialidade diversos.

Tem-se assim a ação jurídica e a ação social do Estado, não se admitindo concessão ou delegação dos serviços ligados à função jurídica, dado que “sua execução é que deu nascimento ao próprio Estado, e este perecerá se os não cumprir por si próprio”.

As funções essenciais, sem as quais não há Estado, são aquelas coincidentes com o núcleo do Estado Liberal, envolvendo as forças armadas, para proteção contra agressões externas; a organização das polícias, para manutenção da ordem interna; as atividades fiscais, objetivando a arrecadação de recursos necessários ao custeio da máquina administrativa; e, por fim, a administração da justiça (serviços públicos propriamente ditos ou serviços públicos próprios).

Com a expansão das funções do Estado, característica do Estado de Bem-Estar, as necessidades de caráter social que o Poder Público passou a

atender incorporaram-se à concepção genérica de serviços públicos, mas conservando peculiaridades tais que justificam uma classificação específica (serviços de utilidade pública, serviços estatais derivados ou serviços públicos impróprios, no conceito renovado).

Neste momento em que o Estado desnuda-se de muitas das funções sociais a ele incorporadas nos últimos anos, parece evidente supor, em consequência, que à volta a um estágio próximo ao original fará com que os serviços que atendem ao caráter social da atividade do Estado voltem a ser prestados por particulares.

Em contrapartida, aquelas funções essenciais, porque peculiares ao cerne da concepção de Estado, devem obrigatoriamente continuar sujeitas à exclusiva atuação do Poder Público.

2.6. Terceirização

Segundo Abdala (1996), a terceirização originou-se nos Estados Unidos da América, logo após a eclosão da II Guerra Mundial pois na ocasião as indústrias bélicas concentraram-se no desenvolvimento da produção de armamentos e com isso passaram a delegar algumas atividades a empresas prestadoras de serviços. Alguns segmentos no Brasil, como a indústria têxtil e as gráficas utilizaram a contratação de serviços.

No entanto, atualmente, este mecanismo se dá como uma técnica moderna de administração e que se baseia num processo de gestão que tem como critério de aplicação (início, meio e fim), uma visão temporal (curto, médio e

longo prazo) e uma ótica estratégica, dimensionada para alcançar objetivos determinados e reconhecidos pela organização.

Para Silva (1997), nesta nova administração as atenções são dirigidas para o cliente. As pequenas e médias empresas foram as primeiras a entrar neste novo processo, por serem as mais ágeis e por terem percebido a necessidade de mudança, conquistando espaço neste mercado. Mas logo, as grandes organizações começaram a fazer uma reflexão para continuar no mercado de forma competitiva.

A primeira tentativa de mudança, conhecida como downsizing, foi a redução dos níveis hierárquicos, enxugando o organograma, reduzindo o número de cargos e conseqüentemente agilizando a tomada de decisões - que não implica, necessariamente, em corte de pessoal. A partir daí, passou-se a transferir para terceiros a incumbência pela execução das atividades secundárias. Surge o outsourcing (terceirização), que foi adotada de forma plena pelas empresas.

No Brasil, a recessão como pano de fundo, levou as empresas a refletirem sobre sua atuação e ao mesmo tempo demonstrava o outro lado, que era a abertura de novas empresas, com oportunidade de mão-de-obra, restringindo assim, de certo modo, o impacto social da recessão e do desemprego.

Segundo Giosa (1999), terceirização é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros - com os quais se estabelece

uma relação de parceria - ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.

2.6.1. Fatores condicionantes da terceirização

Para Castro (2000), os fatores condicionantes da terceirização são:

a) ambiente estratégico - os motivos da existência da empresa, conhecendo e focalizando a sua verdadeira missão, os objetivos e as diretrizes, as políticas gerais e setoriais, a aderência e compatibilidade do negócio, além de um conhecimento amplo do mercado e formas de comercialização. Revisão de objetivos/ diretrizes/políticas;

b) ambiente político - cada vez mais os governos brasileiros, seja a nível municipal, estadual e federal, têm considerado a terceirização como uma forma adequada de proceder a mudanças estratégicas/operacionais nos órgãos públicos;

c) ambiente organizacional - o espaço físico da empresa poderá ser alterado em função da extinção e criação de novos cargos e conseqüentemente na mudança do quadro de pessoal;

d) ambiente econômico - a estrutura de custos internos deverá ser adaptada à nova sistemática; avaliação com freqüência dos custos terceirizados em relação aos custos despendidos pela atividade interna;

e) ambiente tecnológico - necessidade da transferência do conhecimento da utilização da tecnologia entre o contratado e o contratante;

f) ambiente social - quanto à abertura de novos negócios - formação de novas empresas. Quanto à revisão das funções decorrentes da aplicação da terceirização - o aspecto social das demissões: quando ocorrem demissões é preciso tentar junto ao fornecedor de serviços que será contratado, se possível, o acolhimento parcial ou total desta mão-de-obra demitida;

g) ambiente jurídico-legal - as experiências de aplicação da terceirização trouxeram dúvidas na conceituação jurídica, trabalhista e legal para as empresas brasileiras. Hoje, está claro que as relações são empresariais e de pessoas jurídicas.

2.6.2. Como desenvolver as parcerias

Baraúna (1997) afirma que a terceirização vem a ser um novo estágio entre a empresa fornecedora do serviço e a empresa que a contrata, sendo que esta união só irá se concretizar se as parcerias forem completamente autônomas umas das outras. Exige da terceirização rapidez, qualidade, execução em tempo recorde, a empresa de serviços contratada deverá realizá-lo exatamente como foi determinado pela sua contratante, mesmo que o pedido seja feito em caráter emergencial. Estas características são essencialmente necessárias para a concretização total do processo de terceirização, tornando-se assim contratante e contratados totalmente parceiros.

A terceirização pode ser feita entre contratante e ex-funcionários, contratante com aproveitamento dos ex-funcionários junto ao fornecedor parceiro e com fornecedor parceiro sem envolvimento funcional. A opção pela terceirização com ex-funcionário, tem sido uma saída estratégica que a maioria das empresas está acolhendo, já que esses, possuem conhecimentos específicos da empresa, bem como a sintonia esperada, pois conhecem a cultura e a filosofia da organização.

Para Castro (2000), no Brasil, as empresas (matriz) vem optando pela contratação de serviços terceirizados sem nenhum envolvimento funcional, desde que capacitado e engajado nas necessidades da empresa contratante. Com ou sem vínculo funcional da terceirização, é responsabilidade sua e da empresa que o contratou negociarem com precedentes de autonomia sem que haja vínculo de dependência entre as partes, também deve ficar bem claro a capacidade empreendedora da empresa contratante.

Cabe ao contratante estabelecer alguns pré-requisitos, que lhe permitem optar pela melhor empresa de acordo com suas necessidades, como capacidade de absorver atividades a serem terceirizadas, lista de clientes e tipos de trabalho desenvolvidos, número de funcionários e técnicos habilitados para a prestação de serviços, capacidade empreendedora, uso de tecnologia e busca de aprimoramento.

Com relação às atividades terceirizadas: treinamento e desenvolvimento do seu pessoal e política de treinamento de funcionários do contratante, metodologia de trabalho com ênfase na transferência de tecnologia

se for o caso, processos e programas de qualidade e produtividade empregados em atividades assemelhadas a serem controladas, flexibilidade e agilidade do prestador de serviços em adaptar-se as condições do cliente, principalmente no que diz respeito as solicitações emergenciais.

Responsabilidades no cumprimento de prazos, número de funcionários alocados, equipamento e materiais envolvidos, solicitados e comprovados por meio de atestados de desempenho e/ou de visitas pessoas e clientes, flexibilidade na negociação de preços dos serviços e condições de faturamento de serviços prestados.

2.6.3. A terceirização no setor público

Para Di Pietro (1996), o Direito do Trabalho é, sem dúvida, o ramo do direito que mais tem evoluído, passando por etapas que bem retratam o nível das relações que se estabelecem entre empregado e empregador ao longo dos anos. A dinâmica social interfere diretamente nas relações de trabalho, impondo-lhes novas idéias. Passou-se do nada, ao complexo e rico sistema de relações de trabalho, evidenciando-se, de tempos em tempos modificações bastante profundas no processo laboral, sempre com o fito de atingir-se uma maximização dos resultados e uma diminuição dos custos.

Como parte desse fenômeno, surge a terceirização, e, com ela, desaparece, ou mesmo atenua-se a tão difundida e aceita tese de que o trabalho é sempre exercido em prol do empregador; que a relação de trabalho é uma relação a dois, sem admissão de qualquer terceiro. Justamente pela gama

de novas idéias, pelo intuito renovador com que ela se apresenta, a terceirização tem suscitado calorosos debates, ainda mais quando um dos envolvidos no processo é um órgão da administração pública.

Para Meirelles (1994), a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quando este é um órgão público, em face do inadimplemento do prestador dos serviços, quanto a débitos trabalhistas, é repudiada por muitos, mas questão pacífica para outros tantos. Têm-se a terceirização como sendo o processo pelo qual a relação de trabalho não mais é limitada a dois pólos, estando, de um lado, aquele que presta serviços, que dispõe de sua energia de trabalho, e, do outro, aquele que se beneficia desse labor, oferecendo-lhe, em contra partida, uma remuneração equivalente. É justamente a entrada nessa relação jurídica, de um terceiro envolvido, intermediando os interesses dos outros dois, que caracteriza a terceirização.

O terceiro é sempre uma pessoa jurídica, uma empresa de trabalho temporário, prestadora de serviços, comumente chamada de locatária, denominação esta perfeitamente compreensível porque é ela quem coloca à disposição do cliente a mão-de-obra de que dispõe.

Os outros dois sujeitos desta relação triangular são, a empresa tomadora e o empregado. A empresa tomadora é também chamada de locadora, porque ela se socorre da força de trabalho (empregado) oferecida pela locatária, sempre de maneira temporária. É a empresa-cliente. O tomador dos serviços pode ser, indistintamente, uma pessoa física ou jurídica ao contrário do que acontece com a prestadora dos serviços, esta sempre pessoa jurídica.

Por último, o empregado, o executor de tarefas subordinado, submetido a horários e regras disciplinares, incumbindo-lhe os mesmos direitos e obrigações de um qualquer contrato de trabalho. Duas peculiaridades, contudo, evidenciam-se de plano: a questão da subordinação e o direito de ação.

Quanto ao primeiro, urge considerar que, embora o trabalhador seja considerado empregado da prestadora de serviços, com ela se formando o vínculo legal de emprego, é em relação ao tomador dos serviços a necessidade de verificar a subordinação. O trabalho desenvolvido pelo obreiro é sempre fiscalizado por aquele a quem se dirige à energia de trabalho e que, diretamente, dela se beneficia. E nessa relação jurídica, o beneficiado direto é a tomadora dos serviços, sendo, portanto, a ela devida à subordinação do empregado, muito embora não exista com o obreiro contratado um vínculo empregatício.

Oportuno esclarecer, entretanto, que haverá sempre uma reserva de subordinação destinada ao seu contratador. É evidente que, formando-se o vínculo de emprego entre o trabalhador e a prestadora de serviços, deve o laborista a esta se submeter, nos limites ditados pelas normas legais, ao tratar do poder diretivo do empregador. O que não se pode negar é que, com a terceirização, a figura do empregador é, ainda que por ficção jurídica, deslocada para uma terceira pessoa. E com esse "deslocamento", ocorre uma ampliação da figura do empregador, refletindo no cliente, para quem se confere, a partir de então, o mesmo poder diretivo.

Catharino (1984) de maneira muito lúcida, aclara a questão da dupla subordinação a que se submete o empregado de uma prestadora de serviços:

Que o empregado está sujeito a dupla subordinação principalmente por causa da particularidade de ser inserido, embora temporariamente, em empresa de quem não é sua empregadora. Tecnicamente, explica-se essa dupla e simultânea subordinação da seguinte forma: o direito de dirigir o trabalho é da pessoa fornecedor-empresário, a qual, ao realizar o contrato interempresário de trabalho provisório com a recebedora, concede a esta poder subordinante. Essa dupla subordinação a que o empregado está sujeito, oriunda do exercício de direito e de poder, resulta da própria natureza do contrato de emprego provisório; da realidade das coisas; da sua cliente e da vinculação executiva de contratos. No caso, é incompreensível e impraticável a empregadora, sozinha, dirigir e fiscalizar o trabalho de seu empregado, imiscuindo-se em empresa alheia, em que o mesmo passa a servir por sua ordem.

É indiscutível, contudo, que a relação de emprego vai formar-se, tão-somente, entre o trabalhador e aquele que o contratou, no caso, a prestadora-locatária. Por sua vez, entre o tomador e o fornecedor de mão-de-obra, haverá um contrato de natureza civil.

Mukai (2000) afirma que o processo de terceirização é amplamente regulado pela lei n.º 6.019/74 e pelo Decreto-Lei nº 73.841/74, além de ordens de serviço e instruções normativas. Essa lei inovou, no âmbito do direito substantivo do trabalho, com a figura do trabalho temporário, dando origem à *merchandising*. Essa modalidade de contratação, reconhecidamente, significou uma flexibilização do Direito Laboral, até então avesso a qualquer procedimento que se afastasse daqueles previstos na legislação consolidada. Esta flexibilização, muito apropriadamente, não foi total, uma vez que a lei de 1974 tratou de estabelecer vários requisitos de validade, impondo procedimentos específicos sob pena de invalidação do ajuste celebrado.

A preocupação do legislador foi, de fato, facilitar a contratação de mão-de-obra por tempo determinado sem, contudo, deixar de garantir aos trabalhadores a tutela que inspira o Direito do Trabalho.

Destarte, a primeira exigência imposta nesse sentido foi relativa à necessidade de contrato escrito entre o trabalhador e a empresa cedente ou fornecedora de mão-de-obra, pois não basta o contrato verbal, ou mesmo tácito, de que trata a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Da mesma forma, exige-se a formalização de um contrato entre o tomador dos serviços e a empresa locatária, não havendo divergências quanto ao fato de ser este contrato de natureza civil, de prestação de serviços.

Segundo Mukai (2000), a não observância das disposições inseridas nos artigos 9º e 11, da lei nº 6.019/74, resultam na formação do vínculo empregatício entre o obreiro e o tomador de serviços, uma vez que a norma legal é expressa em suas determinações, decorrendo de sua inobservância a descaracterização do trabalho temporário. Importa salientar que temporário, é o trabalho do laborista em relação ao cliente, sendo improrrogável o prazo de três meses, previsto no art. 10 da lei em comento. Esta lei tratou também de fornecer a definição de trabalho temporário, dispondo em seu art. 2º:

Trabalho temporário, é aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços.

A definição está contida no art. 1º, da lei referida e dela extraíram-se as condições em que é cabível essa modalidade de trabalho. É preciso, pois, primeiramente, que a locação de mão-de-obra objetive substituir por curto espaço de tempo (no máximo três meses) pessoal permanente do tomador dos serviços, também se admitindo a intermediação nos casos de acréscimo extraordinário de

serviços. Pelo espírito da lei em estudo, é razoável entender-se que esse acréscimo seja também temporário, pois, do contrário, incabível a terceirização.

Assim, afastando-se um empregado "regular e permanente" de suas funções, nas hipóteses admitidas em lei, e não dispondo o seu empregador de substituto, poderá ele socorrer-se de empresa de trabalho temporário, devidamente registrada no Departamento Nacional de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho (art. 5º da lei nº 6.019/74). Essa empresa fornece, então, mão-de-obra temporária e substituta.

A outra hipótese contemplada pela lei, é o aumento extraordinário dos serviços do tomador, exemplo que se verifica facilmente em época de final de ano, em relação ao comércio. Sendo certo que o aumento do volume de vendas e, conseqüentemente, a necessidade de mais vendedores, são temporários, não faz sentido que o comerciante contrate diretamente o empregado, ainda que por tempo determinado, nos moldes das disposições celetistas, sendo muito mais simples e rentável, a terceirização das atividades, pela intermediação da mão-de-obra. (MUKAI, 2000, 189p)

Dessa forma, a empresa-cliente não poderá beneficiar-se do labor do trabalhador, cedido pela prestadora de serviços, por prazo superior a três meses. Esse prazo é fatal e a sua extrapolação descaracteriza o trabalho temporário, gerando a presunção de vínculo de emprego entre o locador e o trabalhador. É que a lei não prevê a possibilidade de prorrogação desse prazo, salvo mediante autorização do Ministério do Trabalho, sem, no entanto, enumerar as hipóteses em que essa autorização seria dada. A não observância do prazo

referido, gerando a presunção de relação de emprego com o tomador, implicam, por sua vez, na responsabilidade solidária da prestadora de serviços, em razão de sua convivência com a fraude praticada.

Segundo Di Pietro (1996), o Tribunal Superior do Trabalho editou, no ano de 1993, revisando o anterior verbete 256, o Enunciado de Súmula nº 331, nos seguintes termos:

Contrato de prestação de serviços - legalidade - revisão do Enunciado n. 256.

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

II - A contratação irregular de trabalhador, por intermédio de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos das Administrações Públicas Direta, Indiretas ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República);

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.6.83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta;

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

Como visto, aquele Tribunal declarou a licitude da contratação temporária de serviços de vigilância, conservação e limpeza. Como também, isentou os tomadores de serviço do vínculo de emprego com os empregados, desde que as atividades por eles exercidas fossem relativas a atividade-meio da empresa.

Desta maneira, a terceirização tornou-se mais abrangente, passando a ser aceita, ainda que não estritamente nas hipóteses da lei nº 6.019/74, que

apenas permite a contratação de trabalho temporário em duas hipóteses: substituição temporária de pessoal permanente da tomadora e em função de aumento extraordinário e momentâneo de seus serviços.

Di Pietro (1996) continua afirmando que o entendimento delineado no Enunciado 331 autoriza o trabalho temporário, sem formação de vínculo com o tomador, em qualquer ramo de atividade, desde que observadas três condições:

a) a atividade desenvolvida pelos trabalhadores cedidos pela locatária deve estar dissociada da atividade-fim do cliente. É preciso que os serviços em questão sejam marginais, no sentido de que estejam afastados do núcleo da empresa, de sua própria essência;

b) não deve haver pessoalidade;

c) nem subordinação.

Quanto à pessoalidade, o problema pode ser facilmente resolvido. Com a repetição ou renovação do contrato de prestação de serviços de natureza civil, celebrado entre tomador e prestador de serviços, não poderá aquele exigir deste a colocação especificada e continuada de um determinado trabalhador (empregado). Em relação à subordinação, a questão é mais delicada. É que, embora sendo empregado da prestadora de serviços, o trabalhador recebe ordens do cliente, restando impossível a total ausência do elemento subordinação. O que, no entanto, quis dizer o enunciado foi que a subordinação não se transfere, ou se desloca plenamente para o terceiro, locador da mão-de-obra, remanescendo em grande parte nos limites do "jus variandi" da prestadora

de serviços. Satisfeitos, então, esses requisitos, a terceirização é plenamente válida, não havendo que se falar em relação de emprego entre aquele que presta o trabalho e aquele que dele se beneficia.

Nas palavras de Martins (1996), que "a atividade-fim é aquela em que a empresa concentra seu mister, isto é, em que é especializada". O item I do enunciado, visando reafirmar o espírito da lei nº 6.019/74, vedou a contratação de trabalhadores por empresa interposta, excetuando justamente os casos de trabalho temporário previstos nesse texto legal. O que se visou coibir foi à fraude aos dispositivos contidos na CLT, em prejuízo do trabalhador, evitando-se, para tanto, que verdadeiras relações de emprego fossem contratadas sob o disfarce da terceirização.

2.6.4. A responsabilidade do tomador dos serviços

Para Di Pietro (1996), a terceirização dos serviços, em que pese as suas reconhecidas vantagens, pode trazer para os obreiros grandes prejuízos quando são eles contratados por firmas inidôneas, sem quaisquer estruturas financeiras, interessadas que estão, tão-somente, no lucro fácil obtido com o contrato celebrado com o cliente.

Pensando nisso, o legislador ordinário inseriu no texto da lei, mais precisamente, no art. 16, disposição protetora dos direitos dos laboristas.

No caso de falência da empresa de trabalho temporário, a empresa tomadora ou cliente é solidariamente responsável pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, no tocante ao tempo em que o trabalhador esteve sob suas ordens, assim como em referência ao mesmo período, pela remuneração e indenização previstas nesta lei.

Vê-se, pois, que o trabalhador não poderá ser prejudicado pela inadimplência do seu empregador. Comprometida financeiramente a prestadora de serviços, caberá à tomadora efetuar o pagamento das verbas devidas ao trabalhador em relação ao período em que este se beneficiou do seu labor.

Para Martins (1996), não se trata de reconhecer vínculo empregatício, pois por disposição contida no art. 9º, da CLT, este somente será reconhecido quando evidenciada a fraude à lei que trata do trabalho temporário. Fora dessa hipótese, é inegável que o verdadeiro empregador do trabalhador é a empresa de trabalho temporário; o cliente ou tomador de serviços continua exercendo o seu primitivo papel, qual seja, de mero locador de trabalho. O que se verifica é, contudo, a necessidade de punir aquele beneficiado com o trabalho pelo fato de ter ele contratado com empresa sem a exigida credibilidade.

Ressalve-se que o Enunciado 331, já transcrito anteriormente, declarou o entendimento pacífico do Tribunal Superior do Trabalho (TST), no sentido de ampliar as hipóteses nas quais seria o tomador de serviços responsável pelos débitos trabalhistas.

O item IV do verbete, condicionando à participação do cliente na relação processual, atribui a ele, a responsabilidade subsidiária em casos de inadimplemento das obrigações pela prestadora, cedente de mão-de-obra.

Note-se que a responsabilidade é subsidiária, somente sendo executado o tomador dos serviços quando a empresa de trabalho temporário não tiver bens ou ativos financeiros capazes de solver a dívida trabalhista. A

responsabilidade subsidiária do cliente decorre da sua culpa "*in eligendo*". Em casos de falência, no entanto, permanece a solidariedade do art. 16. A limitação temporal, contida no art. 16 da lei nº 6.019/74, foi, obviamente mantida. A responsabilidade é pertinente ao período em que o obreiro laborou em favor do cliente.

2.6.5. Administração pública descentralizada

Continua Martins (1996), desde 1969, devido às alterações introduzidas no Decreto Lei nº 200, por outro de nº 900, é permitido na área da administração governamental, centralizada ou descentralizada, recorrer por intermédio de contrato de natureza civil à execução indireta das atividades públicas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, desde que existam empresas privadas desenvolvidas e capacitadas para desempenhar tais atividades, (TRT – 3ª região – 2ª Turma - Ro 3806/90).

Na administração pública descentralizada, é possível e não se enquadra nas duas exceções mencionadas no antigo Enunciado 256, que foi modificado pelo 331, I. Neste novo diploma legal, à administração pública pode, sem caracterizar o vínculo, contratar empresas interpostas a que colocam a mão-de-obra à disposição da contratante. É um tratamento diferenciado em relação á empresa privada, cujo vínculo se forma pela subordinação, simplesmente. Na empresa pública isto somente é possível por meio de concurso público.

Além do Decreto-Lei nº 200, existe a Lei nº 5.645, de 1970, autorizando a administração pública direta ou autárquica, a contratar de forma

estável à prestação de serviços de mão-de-obra em transportes, vigilância, conservação ambiental e predial, limpeza e assemelhada operação de telex, copiadoras, telefonistas, bombeiros e motoristas, com amparo no Decreto-Lei nº 2.300/86, posteriormente alterado pela Lei nº 8.666/93, a qual também foi alterada pela de nº 8.883, de 08/06/94. Em ambas, a contratação de serviços de terceiros é plenamente possível e garantida. Entretanto, a forma está prevista nas Leis citadas, no art. 6º, item II – Serviços e no VII, letra c, a execução de tarefas, por preço global ou unitário. A legislação citada tem origem na área federal.

A terceirização na administração pública vem crescendo em face das dificuldades em contratar mão-de-obra, em função da exigência prevista na Constituição Federal de 1988, art. 37, item II, que determina a efetivação do concurso público para o preenchimento de cargos.

Para Mukai (2000), essa é a facilidade para a terceirização de serviços, utilizando-se mão-de-obra de parceiros-terceiro, assegurada pelo Enunciado 331, II, que basicamente, livra a empresa pública do estabelecimento do vínculo trabalhista com os empregados de terceiros. Entretanto, há que se observar que, caso a contratação irregular de mão-de-obra de terceiros tenha se efetivado, antes da promulgação da Constituição Federal, na data de 05.10.88, existe o risco do estabelecimento do vínculo trabalhista decretado pela Justiça do Trabalho, com a entidade pública que tenha praticado a irregularidade, em processo de terceirização.

Nestas condições, é importante salientar que a remuneração dessa mão-de-obra que está vinculada ao contratado, mas executa as suas atividades,

sob a direção do contratante, que é a empresa pública, deverá ser equiparada a dos funcionários desta.

Pelo que se pode observar, na administração pública, seja ela direta ou indireta, a terceirização é um processo de gestão em franco desenvolvimento, tendo em vista não oferecer o risco da vinculação empregatícia, mas sim e tão somente a necessidade da isonomia remuneratória.

2.7. A Lei n ° 8.666/93

Muito se tem discutido, sendo grande a divergência no que se refere à responsabilidade pelos débitos trabalhistas decorrentes do contrato de trabalho, quando a Administração Pública terceiriza serviços e a prestadora desses serviços não tem idoneidade financeira.

O debate ainda não chegou ao fim, sendo certo que há seguidores numerosos de duas correntes. A primeira, defendendo a tese de responsabilidade subsidiária da Administração Pública quando inadimplente a empresa que com ela contratou, e, a segunda, seguindo caminho oposto.

Segundo Giosa (1999), nem mesmo a edição do enunciado supra referido foi suficiente para pôr fim às dúvidas existentes, uma vez que este verbete somente trata dos entes públicos em seu item II, dispondo a respeito da impossibilidade de formação de vínculo de emprego, em sendo constatada "contratação irregular de trabalhador por meio de empresa interposta". Vê-se, então, que não se tratou da questão da responsabilidade.

A controvérsia gira em torno dos artigos 37, II e § 6º, da Constituição Federal de 1988, e 71, § 1º, da lei n.º 8.666/93.

O legislador constituinte estabeleceu, como regra a ser observada em todas as contratações feitas por órgãos públicos, a realização de prévio concurso público, objetivando estabelecer critérios de qualidade e, conseqüentemente evitar o mau uso dos recursos públicos. É certo também, que a realização de prévio certame público atende diretamente aos princípios da impessoalidade, moralidade, legalidade e publicidade, que, como sabido, norteiam os atos da Administração Pública.

Para Giosa (1999), os que são contrários à responsabilização subsidiária do ente público invocam também este dispositivo constitucional (art. 37, II) como fundamento. Afirmam que a intenção do constituinte não pode ser esquecida, não sendo admissível o dispêndio de recursos com mão-de-obra, a menos que observado o comando constitucional.

Há ainda o disposto no § 1º do art. 71 da lei n.º 8.666/93, nestes termos:

A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo (comerciais, trabalhistas e fiscais), não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento.

Como visto, este dispositivo legal, isenta a Administração Pública, enquanto tomadora de serviços, de qualquer responsabilidade perante o empregado, quando o verdadeiro empregador, o prestador de trabalho temporário inadimplir com suas obrigações. O fundamento desta norma é o de que, os

órgãos públicos beneficiados com o labor, observam os ditames legais quando procedem à necessária licitação, não podendo, destarte, serem penalizados posteriormente por culpa alheia.

A norma inserida no art. 37, § 6º, da Carta Magna em vigor, na qual se prevê a responsabilidade objetiva do Estado, em relação a terceiros prejudicados, resguardando-se às pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado, desde que prestadoras de serviços públicos, o direito à ação regressiva contra o responsável pelos danos. Ora, o artigo em comento, enquanto norma constitucional, sobrepõe-se ao disposto na lei nº 8.666/93, e, sendo as disposições referidas conflitantes, torna-se inaplicável o art. 71 desta lei. A regra constitucional deve nortear os julgadores operadores do direito, a fim de que a Administração Pública restitua os prejuízos sofridos pelo terceiro prejudicado, no caso, o laborista.

Para Mukai (2000), a culpa, nesses casos, é presumida, sendo vista sob dois aspectos: culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*, dizendo respeito a primeira ao presumido erro no procedimento licitatório, culminando com a contratação de uma empresa inidônea economicamente. Mas, a responsabilidade pode também ser presumida pela culpa "in vigilando", uma vez que cabe ao ente público fiscalizar a execução do pacto por parte da empresa contratada.

2.8. As atividades do poder público

Segundo Castro (2000), o Poder público exerce, além de serviços públicos, outras atividades de interesse da comunidade, como: mediar relações

entre particulares proporcionando segurança nas transações; exerce atividades instrumentais oferecendo equipamentos, tecnologia e recursos humanos necessários para a prestação de serviços; fomentar atividades de interesse comum com a criação de incentivos fiscais ou materiais; e a de fiscalizar as relações dos particulares exercendo, para tanto, seu poder de polícia administrativa.

De todas essas funções, destaca-se a prestação de serviços pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes. O serviço oferecido pelo Poder Público tem natureza distinta daquele serviço ofertado por particulares, posto que o regime jurídico é de Direito Público, configurando assim uma preponderância dos interesses da sociedade e não dos particulares.

Os serviços não são considerados públicos porque prestados pelo Estado ou por suas entidades, mas são públicos, porque o interesse na sua prestação é geral e atinge indistintamente toda a comunidade.

A prestação de serviços pelo Estado faz parte de sua missão, ou seja, ele existe enquanto prestador de alguns serviços ou atividades inerentes à sua essência.

A doutrina jurídica define serviço público como sendo “toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fluível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico”.

Para Castro (2000), ao lado do serviço público propriamente dito, pode-se dizer, que o Estado exerce outros serviços não definidos como públicos, a exemplo da limpeza de um prédio da administração pública. Muito embora sejam distintos, há por vezes alguma contradição. Contudo, é importante afirmar que o Poder Público pode valer-se deles de forma direta executando-os por seus próprios meios ou de forma indireta, quando contrata com terceiros que possam, em seu lugar, executar a atividade desejada.

As atividades que o Poder Público não oferece diretamente à comunidade podem ser executadas por terceiros, pois não se discute o princípio da supremacia do interesse público, por tratar-se de atividade interna, muito embora todos os atos da Administração Pública devam atender à lei. Mas podem surgir dúvidas quando o Estado delega a um terceiro a execução de um serviço que será oferecido à população.

2.8.1. Formas de execução de serviço público

A instituição realiza a execução e o controle dos serviços públicos, os quais são vias de regra do Estado. Isto quer dizer que, é a Administração Pública direta e indireta quem decide, nos termos de sua competência legal e constitucional, quais os serviços que irá oferecer à comunidade e de que forma. A doutrina aponta duas formas de prestação de serviços públicos: a centralizada (direta) e a descentralizada (indireta) que, por conveniência e oportunidade, podem, em princípio, ser utilizadas pelo Poder Público.

É centralizado quando o Estado, em nome e sob total responsabilidade, vale-se de seus próprios órgãos para executar um serviço público. Será prestação descentralizada ou indireta quando a execução é atribuída à outra entidade, diferente da Administração pública, para que a realize consoante a lei e o interesse comum.

Para Almeida (1992), a descentralização da prestação do serviço pode se dar por intermédio de uma pessoa pública, como é a autarquia, ou de uma pessoa privada (empresa privada, empresa pública sociedade de economia mista ou fundação) na qualidade de autorizatória, permissionária, concessionária ou contratada, conforme o interesse. Esta forma consagrada de prestação dos serviços estatais, elimina qualquer dúvida sobre a possibilidade de se ter interposta pessoa trabalhando junto à Administração Pública.

A natureza do serviço ou a legislação podem definir a forma (direta ou indireta) que o Estado deve utilizar para executar um serviço. Em linhas gerais, o Poder Público, depois de apurada análise das necessidades da comunidade e das condições políticas e econômicas e fundamentado na lei, pode escolher entre a concessão, a permissão ou a autorização, se quiser, por exemplo, que o particular se remunere dos custos diretamente por meio de tarifas ou pode optar pela contratação quando a remuneração for feita pelo próprio Estado. Ou ainda, se dispuser de meios próprios poderá oferecer o serviço diretamente, remunerando-se com arrecadação tributária geral.

Segundo Giosa (1999) numa rápida leitura dos artigos 30, V e 175 da Constituição Federal, versando sobre a administração indireta do serviço de

transporte coletivo e, do conceito de serviço público, é possível pensar que tais serviços só poderiam ser prestados por permissão ou concessão. Contudo, uma interpretação harmônica e sistemática da Constituição Federal e da legislação vigente, e com apoio na doutrina e na jurisprudência, é facultado, ao Estado, valer-se também da autorização e da contratação de serviços de terceiros, quando optar por uma forma descentralizada (indireta) de execução dos serviços.

O aspecto principal a ser considerado para a escolha da forma de execução não deve ser a forma de pagamento, mas sim, a forma que melhor atender aos anseios da população. Assim de nada valerá optar pela concessão, se o usuário não ficar satisfeito.

A par desta possibilidade o Estado não pode esquivar-se de sua missão, ou seja, não poderá delegar a terceiros funções que lhe são próprias e, portanto, indelegáveis, a exemplo do serviço de segurança pública, do serviço judiciário, da produção de leis e atos normativos, da fiscalização, etc. São, pois, atividades inerentes à existência do Estado consolidando sua existência como prestador destes serviços próprios e indelegáveis.

É oportuno ressaltar que se na iniciativa privada o objetivo é o lucro, consoante o ordenamento jurídico. Se na iniciativa privada, se tem atividade-meio e atividades-fim, na Administração pública há como atividade-meio, aqueles serviços que podem ser delegados e, como atividade-fim, aqueles indelegáveis, por encerrarem atos de império.

2.8.2. Serviços públicos contratados

É possível ao Estado delegar a execução de alguns serviços por autorização, permissão, concessão ou simples contratação. A autorização, a permissão e a concessão encerram um regime jurídico próprio do Direito Público por serem atos unilaterais, ao passo que na contratação, muito embora o Estado tenha prerrogativas consoante o Direito Administrativo, há também regras de Direito Privado, por tratar-se de ato plurilateral. Esta distinção permite concluir que a contratação de serviços pelo Poder Público ou por entidades por ele criadas é na verdade uma terceirização de serviços públicos, sendo o contrato administrativo o instrumento desta terceirização.

Segundo Alvarez (1996), a terceirização de serviços realizados pelo Estado pode ser definida como um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, sob um regime de Direito Administrativo, ficando o Estado concentrado apenas nas atividades próprias e de império, que são indelegáveis.

Tal afirmação fundamenta-se, também, na legislação que disciplina a contratação de obras, bens e serviços. Assim se a lei regulamenta como contratar terceiros para, em nome do Estado executar certas atividades, permitiu, em outras palavras, ao Estado valer-se de uma terceirização. No entanto, o processo de contratação dos serviços é distinto daquele visto na iniciativa privada. É diferente porque o Estado tem prerrogativas para atender ao interesse público, pois há uma legislação própria para o Estado contratar serviços. É diferente, pois o Estado deve observar as regras pertinentes aos servidores e aos agentes

públicos. Mas não é por ser diferente que está vedado ao Estado contratar terceiros num processo de terceirização adaptado ao Direito Público.

Afirma Giosa (1999) assim, quando o Estado contrata terceiros deve observar o procedimento licitatório, os ditames da Lei Orgânica quando for Município, a natureza do serviço e tantas outras exigências que surgem a cada caso, que não são previstas para a iniciativa privada. Sendo possível a terceirização de serviços públicos, porém com limites para o Poder Público terceirizar. O limite está na natureza do serviço, pois nem todos podem ser delegados.

Os serviços inerentes ao Estado hão de ser prestados diretamente ou pelas entidades governamentais, como serviços de educação, saúde, segurança pública. Assim, não se pode falar em terceirização do ensino, mas poder-se-ia falar em terceirização da limpeza das dependências das escolas da rede pública, como atividade-meio. Não se pode terceirizar a prestação de saúde, mas nada impede que se tenha um serviço de transporte de pacientes executado por uma empresa contratada. Os limites são inerentes à missão do Estado.

Para Baraúna (1997), a terceirização pode também alcançar alguns serviços prestados pelas entidades governamentais, que são aquelas criadas pelo Estado para prestarem serviços públicos ou para explorarem atividades econômicas. Por serem organizações privadas, as entidades governamentais estão submetidas ao regime de Direito Privado podendo contratar com terceiros, nos termos da lei. As entidades governamentais poderão ser, ainda, concessionárias ou permissionárias do Poder Público e neste caso não poderão

terceirizar os serviços objeto da permissão ou da concessão. Eis o limite para estas entidades terceirizarem suas atividades.

2.8.3. Requisitos para terceirizar em órgãos públicos

Para Abdala (1996), como toda idéia a ser posta em prática, a terceirização no setor público depende de um projeto capaz de analisar todas as circunstâncias que envolvem a questão:

a) é aceitável discutir a oportunidade ou necessidade da prestação do serviço, considerando, dentre outros, os custos e a qualidade da prestação. É fato que alguns serviços foram elevados por lei, à categoria de serviço público por entender-se, à época que a iniciativa privada não estava apta a exercê-lo livremente. Mas, na tentativa de modernizar a atuação do Estado, devem-se considerar quais serviços precisam continuar a ser executados sob responsabilidade do Poder Público e quais poderiam ser deixados à cura dos particulares, permitindo que as leis de mercado exerçam o controle;

b) listados os serviços públicos que a Administração pretende continuar prestando, resta considerar quais poderiam ser delegados à execução de terceiros, mantendo o controle e a fiscalização. Com isto, o Estado pode se concentrar em atividades inerentes à sua existência, melhorando a qualidade de sua prestação;

c) identificados quais os serviços que serão delegados a terceiros, o administrador público deve buscar, por intermédio de um procedimento licitatório, nos termos da Lei n.º 8666/93, com as alterações feitas pela Lei nº 8883/94, qual

o melhor “parceiro” para o Estado, salvo se o objeto não puder ser obtido por mais de uma oferta, ou se não puder interessar a mais de um administrado;

Parceiro, é aquele que tem interesse comum com alguém. Na iniciativa privada os interesses são particulares; no setor público os interesses não de ser públicos. Assim, o Estado vai buscar um parceiro que, nos termos do contrato, satisfaça o interesse público, não implicando que deva prestar o serviço gratuitamente, mesmo porque, nem o Estado assim os realiza, posto que a população remunera-o por meio dos tributos ou das tarefas. Então nada obsta que o Estado tenha parceiro;

d) coroando o procedimento licitatório, a Administração deve celebrar o respectivo contrato com o vencedor do certame. Este contrato espelha as cláusulas do edital, daí a importância de ser o edital um ato cuidadosamente elaborado;

e) uma das vantagens de contar com terceiros executando serviços junto ao Poder Público, é a possibilidade de exigir tudo o que foi pactuado, aplicando as sanções pré-estabelecidas toda vez que o contrato for descumprido. Assim, é fundamental que o contrato de prestação de serviço, contenha cláusulas que permitam o controle e a fiscalização relativos à qualidade, preço, prazo e inovações tecnológicas.

2.9. O controle dos serviços terceirizados

Sobre um serviço ou uma atividade estatal de responsabilidade da Administração direta, autárquica ou das pessoas governamentais, que é

transferido para um terceiro explorar, incidirá, sempre, um controle e uma fiscalização daquele que delegou. Especificamente, no caso do Distrito Federal, o governo implantou uma Central de Compras, subordinada à Secretaria de Fazenda e Planejamento responsável por todo e qualquer processo de licitação para aquisição de bens e serviços, a partir do início de 1996.

Segundo Giosa (1999), os poderes de controlar e fiscalizar são naturais do Estado que apenas outorgou a execução dos serviços ou atividades. Buscou assim atender ao interesse geral consoante as regras de Direito Público.

Entende-se, desta forma, serem compatíveis com a terceirização as disposições que prevêm o controle do Tribunal de Contas do Distrito Federal (art. 79, §§ 1º, 2º e 3º da Lei Orgânica do Distrito Federal) sobre os contratos administrativos, por ser este controle uma das regras de observância comum. Isto não afronta a autonomia das partes contratantes que pactuam nestes termos.

A transferência de um serviço, até então executado pelo Estado, implica na alteração da regulamentação do serviço (lei ou decreto). Assim, se o serviço ou atividade era executado diretamente pelo órgão público ou sob um regime de concessão ou permissão, consoante a lei, será necessário compatibilizá-la, permitindo a terceirização.

Continua Giosa afirmando que num processo de terceirização, a Administração Pública poderá extinguir departamentos, secretarias e, conseqüentemente, os cargos e empregos. Com a extinção dos cargos da Administração direta, os servidores ficarão em regime de disponibilidade

remunerada se estáveis, até que sejam aproveitados adequadamente em outro cargo (art. 41, § 2º da Constituição Federal) ou então deverão ser dispensados, mediante processo administrativo, se forem servidores não estáveis. Com a extinção dos empregos nas entidades governamentais, os agentes públicos poderão ser aproveitados adequadamente ou dispensados, consoante processo administrativo que demonstre o interesse público.

Para Mukai (2000) os agentes públicos são admitidos por concurso público, nas áreas governamentais, num regime seletista de trabalho e não desfrutam da prerrogativa de estabilidade no Serviço Público. A respeito da contratação de trabalhadores por empresa interposta, o Tribunal Superior do Trabalho – TST. Pode-se, então, demonstrar, de forma objetiva, as fases que compõem uma “planilha de custos operacionais”, resultante do processo de terceirização aplicado nos órgãos públicos e que, se adotada, contribui para o início integrado e equilibrado de sua implantação.

2.10. Licitação

A licitação é o procedimento pelo qual são escolhidos aqueles que pretendem contratar com a Administração Pública.

Bastos (1994) faz interessante observação:

Enquanto no comércio privado a motivação do lucro e a defesa dos interesses próprios faz com que cada contratante procure contrair obrigações com aquele que lhe oferece melhores condições - do que resulta uma igualdade de todos no processo de disputa por essa preferência -, nos entes públicos, como pessoas morais que são, pode haver um divórcio entre duas realidades: o melhor interesse (objetivo) da Administração e o melhor interesse (subjetivo) do administrador.

Todas as normas legais que disciplinam o procedimento licitatório visam à escolha da melhor proposta. O que ocorre de modo quase automático nos setores privados, movidos pela necessidade de sobrevivência da empresa e da manutenção do emprego do seu agente, precisa ser definido por meio de um complexo de atos administrativos coordenados entre si com vista a atingir-se aquele objetivo. Se a empresa optar pela escolha de fornecedores com preços menos favoráveis, será *incontinenti* punida com a diminuição da margem de lucro, a impossibilidade de competir ou a perda do mercado. Imediatamente serão adotadas enérgicas providências contra o responsável pela decisão.

O mesmo não ocorre na tomada de decisões no setor público. A lei limita a margem de discricionariedade do agente, impondo-lhe certos regramentos na escolha do contratado. A decisão final é precedida de uma série de atos ordenados voltados para o objetivo de permitir à Administração Pública a tomada racional da decisão. Em contrapartida, há uma pulverização da responsabilidade, com a participação de diversos agentes públicos.

O procedimento licitatório, na perspectiva do contratado, implica em proporcionar a todos quantos se achem em determinada situação a oportunidade de contratar com o setor público.

Todos são iguais perante a Administração Pública. Daí, por que a cada interessada, deve ser proporcionada à mesma oportunidade de submeter-se ao processo seletivo para escolha do contratado. É um corolário do princípio constitucional da isonomia. Evita-se, deste modo, que os parceiros sejam escolhidos pelo critério da amizade pessoal, pela posição político partidária ou em

retribuição aos favores eventualmente prestados. Se examinado pelo lado do interesse administrativo, visualiza-se a escolha da proposta mais conveniente e mais vantajosa para o serviço público.

Em sua definição, Meirelles (1988) destacou esse segundo aspecto ao definir a licitação como “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. A essa síntese, pode-se aduzir a visão analítica de Freitas, que enfatiza a existência de diversas modalidades de licitação, seus objetivos e peculiaridades, oferecendo a seguinte conceituação:

Licitações são procedimentos administrativos formais por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública, direta ou indiretamente, convoca interessados - no bojo de uns certames isonômicos, impessoais, probos e objetivos - tendo em vista a seleção da melhor proposta, quando pretende realizar ajuste relativo a obras, serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, exigindo, na fase de habilitação, somente as provas indispensáveis de qualificação para garantir o cumprimento das obrigações assumidas.

2.10.1. Natureza jurídica

Di Pietro (1996), trata-se de um procedimento administrativo visando dar o tratamento igualitário aos licitantes e visando escolher a melhor proposta. O art. 3º da Lei de Licitações e Contratos ressalta que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, com a observância dos 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 lhe são correlatos.

Na licitação desenvolvem-se atividades tipicamente vinculadas, submetidas estritamente aos limites previstos na lei. A lei descreve minuciosamente os atos a serem praticados, reduzindo o poder decisório do administrador ao mínimo.

A discricionariedade da Administração existe apenas quanto à escolha do objeto da licitação ou ao momento em que vai instaurar o procedimento. A partir de então fica sempre jungida aos estritos limites da lei.

2.11. Moralidade e probidade administrativa

A lei deu especial destaque ao princípio da probidade administrativa, que é um dever geral de todo administrador público. A doutrina tem entendido que o conceito de moralidade abrange o de probidade. Impõe-se ao administrador não apenas a fiel observância das normas legais específicas. Deve ainda pautar a sua conduta dentro dos valores jurídicos acolhidos pelo ordenamento jurídico.

Merece ser repetido aqui o ensinamento de Filho (1999):

A moralidade e a probidade administrativas são princípios de conteúdo inespecífico, que não pode ser explicado de modo exaustivo. A explicitação, nesse ponto, será sempre aproximativa. Extrai-se a intenção legislativa de que a licitação seja norteadada pela honestidade e seriedade. Exige-se a preservação do interesse público acima do egoístico interesse dos particulares da licitação ou da mera obtenção de vantagens econômicas para a própria Administração.

Vale lembrar que a Constituição Federal de 1988 deu ênfase ao princípio da moralidade, arrolando-o como um dos princípios administrativos e sancionando os atos de improbidade com a suspensão dos direitos políticos, a

perda da função pública e o ressarcimento do erário, sem prejuízo da ação penal (art. 37 e §4º).

A exigência de igualdade de condições a todos os concorrentes no certame licitatório tem foro constitucional (art. 37, XXI). Lembra Di Pietro, que o Supremo Tribunal Federal já julgou inconstitucional dispositivo de lei estadual que dá preferência às empresas estabelecidas naquele Estado (RDA 162/204), bem como de lei que estabeleceu deduções diversas em razão do local de industrialização dos bens fornecidos, por implicarem tratamento desigual (RDA 152/160).

Todavia, esse princípio deve ser interpretado em harmonia com o disposto no art. 170, IX, com a redação da Emenda Constitucional n.º 06/95, que arrola entre os princípios da ordem econômica "o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte".

A observância do princípio da igualdade leva à impessoalidade. Veda-se a preferência por determinadas pessoas. Proíbe-se a discriminação de qualquer interessado. Se todos são iguais, a escolha deve ser impessoal. A ampla publicidade da licitação tem o objetivo de permitir o conhecimento dos atos praticados, ensejando o questionamento dos seus diversos aspectos. Ela se inicia com a notícia de sua abertura, com a publicação do edital, até a publicação do resultado.

As restrições devem ser limitadas. A Lei é taxativa: "*A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu*

procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”
(§ 3º do art. 3º).

2.11.1. Vinculação ao instrumento convocatório

A Administração elabora o edital de acordo com o objeto. Esse momento é de fundamental importância, porque o instrumento convocatório obriga, do mesmo modo, os licitantes e a própria Administração.

O edital é a lei interna da licitação. O art. 41 da lei em vigor enfatiza o que já era pacífico na doutrina e jurisprudência: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada".

O julgamento objetivo, decorre da observância do princípio da legalidade. Deve o julgamento ficar adstrito às normas fixadas no edital (art. 43 a 45 da Lei de Licitações), possibilitando a aferição pelos licitantes e pelos órgãos competentes para o controle administrativo. É defeso ao agente público avaliar as propostas segundo critérios subjetivos, não estabelecidas no instrumento convocatório, desconsiderando-se qualquer oferta de vantagem não prevista no instrumento convocatório, inadmitindo-se proposta que apresente preços irrisórios, incompatíveis com os praticados no mercado.

2.11.2. Princípios correlatos

Pode-se arrolar entre os princípios correlatos, o que assegura a participação da sociedade na fiscalização das licitações. A Lei de Licitações

assegura a qualquer cidadão o direito de requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada (Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 8º), bem como de impugnar o preço que se mostrar incompatível com o vigente no mercado (art. 15, § 6º). Como preconiza Freitas, impende que tais mecanismos sejam difundidos para uma mudança cultural "a exigir bem mais do que uma simples reengenharia do setor público, com a maior participação do cidadão no controle de tais procedimentos".

Mukai (2000), refere-se ao princípio da competitividade ou oposição, dando ênfase à necessidade de disputa entre os interessados. A competitividade é essencial no procedimento. Assim, estão vedados todos os artifícios que possam impedir a participação dos interessados. Segue-se daí a vedação de cláusulas ou condições que comprometam a competição (§ 1º do art. 3º). Cabe ainda lembrar o princípio da adjudicação compulsória, destacado por Meirelles (1991). Segundo este princípio, fica vedada a abertura de nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior. Adverte, porém, "que o direito do vencedor limita-se à adjudicação, ou seja, à atribuição a ele do objeto da licitação, e não ao contrato imediato". A ressalva é justificada porque a Administração pode revogar ou anular o procedimento ou, também, adiar o contrato, em determinadas situações devidamente justificadas. Não pode, porém, contratar com outrem enquanto válida a adjudicação.

2.11.3. Fases da licitação

De uma maneira sintética alinham-se às diversas fases em que se compõe a licitação, por intermédio de cada uma de suas modalidades, tendo por

paradigma a Lei nº 8.666/93. Sendo um procedimento administrativo, deve possuir sucessões ordenadas de atos, pelos quais seja possível selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, dentro dos estritos critérios prefixados no edital ou no convite como meio vinculante para ambas as partes.

2.11.4. Concorrência

Partindo-se da evidência da necessidade, em determinada repartição de realizar compras ou contratar serviços ou obras, uma vez existente dotação, cuida a autoridade administrativa de autorizar por despacho, o início do procedimento da licitação. Abre-se o processo, devidamente autuado, protocolado e numerado, com a identificação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, apensando-se ao mesmo, daí por diante, toda a documentação que se formar no seu transcurso (Lei nº 8.666/93, art. 38).

Segundo Giosa (1999), fundamental, nesse início de procedimento, o cumprimento da exigência do parágrafo único do invocado art. 38, que determina que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes deva ser previamente examinado e aprovado por assessoria jurídica da administração. Verifica-se na lei, que a colocação ali contida apenas explicita o exame das minutas de editais, quando deveria, ter mencionado *ato convocatório*. Isso, contudo, não descarta que se faça o exame preliminar, também do ato convocatório no caso de Convite. É realmente cautela salutar, evitar percalços no futuro.

Assim, bem definida essa questão, deverá ser constituída uma Comissão, com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes, que poderá ser permanente ou especial (art. 6º, XVI), composta de, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, cuja investidura no caso de ser "permanente" não excederá de um ano, vedada a recondução da totalidade dos seus membros para a mesma Comissão, no período subsequente. Os membros da Comissão responderão solidariamente por todos os atos praticados por esta, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que a decisão tiver sido tomada (Lei nº 8.666/93, 51, §§ 3º e 4º).

No caso de convite que, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em face de exigüidade de pessoal, pode ser substituída a Comissão por servidor formalmente designado para esse fim. Quando se tratar de Comissão para o fim de apreciar pedidos de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, deverá ser integrada por profissionais legalmente habilitados no caso de obras, serviços ou aquisição de equipamentos (Lei nº 8.666/93, art 51, §§ 1º e 2º). Vale enfatizar, todavia, a novidade introduzida na Lei, art. 39, segundo a qual, sempre que o valor estimado para uma licitação ou conjunto simultâneo de licitações ou sucessivo for superior a 100 (cem) vezes o limite estipulado para a modalidade *concorrência*, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável, com antecedência mínima de 15 dias úteis da data prevista para a

publicação do edital, e divulgada, com antecedência mínima de 10 dias úteis de sua realização, utilizando-se idênticos meios para a publicidade da licitação, com direito de acesso a todos os interessados.

Edital: É o momento da exteriorização do certame, com a publicação, em resumo, na imprensa oficial do local da licitação, no mínimo uma vez, com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias como previsto na Lei nº 8.666/93, art. 21, § 2º, II, conforme a modalidade determinada e no Diário Oficial da União, quando for o caso e em jornal diário de grande circulação no Estado ou Município, como couber, sem prejuízo da utilização de outros meios de divulgação, indicando o local onde se encontra o edital completo e demais informações necessárias (Lei nº 8.666/93, art. 40). Com esse procedimento, delineiam-se as regras do certame, vinculadoras das partes, fazendo lei entre elas e, sendo imutável em seu decorrer, daí a importância de haver precisão quanto ao objeto pretendido e divulgado, sob pena de nulidade, dele fazendo parte todos os requisitos do já referido art. 40. No caso de empreitada integral e licitação de melhor técnica ou técnica e preço, o prazo será - inciso I, "b".

Apropriadamente afirma Meirelles (1991), o edital *é a matriz da licitação e do contrato, mas não é exaustivo porque as normas superiores e anteriores do órgão licitante o complementam, embora não reproduzidas no seu texto*. A Lei determina a decadência do direito de impugnar o edital se o licitante tendo-o aceito, venha apontar falhas depois da abertura dos envelopes de habilitação (Lei nº 8.666/93, art. 41, § 2º).

Habilitação: Corresponde ao instante em que se verifica a "qualificação" dos licitantes (Lei nº 8.666/93, art. 22, § 1º), dentro daqueles aspectos definidos na ordem jurídica federal, *expressis verbis*:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV - regularidade fiscal.

Na modalidade *concorrência*, essa qualificação é específica para cada certame e se faz em *ato preliminar* à abertura das propostas, em envelope separado, contendo toda a documentação necessária à avaliação pretendida. A habilitação é um ato vinculado aos termos do edital, sem o que acarretará a desclassificação do interessado.

A *habilitação jurídica*, é ponto importante dessa fase, porque sem ela não haveria segurança alguma para a celebração de um contrato e, conseqüentemente, a definição das responsabilidades da parte ofertante do bem, da obra ou serviço. A prova se faz com documentação oficial inequívoca fornecida pelos órgãos competentes, conforme exigência do edital ou como determinar os Poderes Executivos, observando-se, rigorosamente, os termos da Lei - art. 28:

- I - cédula de identidade, se pessoa física;
- II - registro comercial, no caso de empresa individual;
- III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, quando sociedades comerciais. No caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição dos seus administradores;
- IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, com prova da diretoria em exercício;

V - Decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira, em funcionamento no País e prova da autorização para funcionamento, quando exigível.

Segundo Mukai (2000), a *qualificação técnica* indica as condições para efetivar o objeto da oferta e posterior acordo de sua execução e se comprova por documentos relativos ao registro ou inscrição na entidade profissional competente, aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidade, prazos com o objeto da licitação, indicação das instalações, do aparelhamento, do pessoal técnico adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação profissional de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, ainda: comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação e, por fim, prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

A documentação referida deve ser comprovada por atestados de capacitação técnica fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente certificados pela entidade profissional competente, tudo na conformidade do que preceitua a Lei nº 8.666/93 em seu art. 30, incisos e parágrafos.

A *qualificação econômico-financeira* consoante o que exige a Lei nº 8.666/93, em seu art. 31, limitar-se-á à apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados

na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser utilizados por índices oficiais quando encerrados a mais de três meses de apresentação da proposta. Além disso, é indispensável à apresentação de certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física, como também o oferecimento de garantias, nos moldes do que exige o art. 56 e seu § 1º, da lei em comento.

Para Mukai (2000), a qualificação econômica financeira, ainda é indicativo da Lei, que a Administração poderá estabelecer no ato convocatório a exigência de capital mínimo, ou de patrimônio líquido mínimo (não excedente a 10% do valor estimado da contratação), ou mesmo as garantias de que cuida o § 1º do art. 56, quando a licitação tiver por objeto compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia do adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado. É o que se conhece como suporte objetivo da confiança.

A regularidade fiscal constitui complemento à situação antes enfocada e está prevista no art. 29 da Lei nº 8.666/93, não se constituindo novidade no mundo jurídico, uma vez que já prevista no Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 25.10.66, art 193). Aliás, em reforço a tudo isso há que ser lembrada a Constituição Federal de 1988 (art. 195, § 3º) que veda a participação em certames licitatórios de pessoas jurídicas em débito com o sistema da seguridade social, na forma estabelecida em lei, que assim não

podem contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

As exigências básicas são: prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); prova de inscrição nos cadastros de contribuintes estadual ou municipal, quando for o caso, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objetivo contratual; prova de regularidade para com a Fazenda Pública Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; prova de regularidade relativa à Seguridade Social, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Cuidam do assunto, no plano Federal, o Decreto nº 99.476, de 24/08/90 e a Lei nº 8.036, de 11/05/90, esta dispondo sobre a apresentação obrigatória do certificado de regularidade do FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal. Sobre este particular trava-se um dissídio doutrinário, em que de uma parte se mantém íntegra a exigência da Lei licitatória (Diógenes Gasparini/Carlos Pinto Coelho Motta) e, de outra, somente admitindo as provas da qualificação técnica e econômica (CF, art. 37, XXI), segundo Rigolin e estas mais a capacidade jurídica, como ensina Mukai (2000), nos seus comentários, ainda, ao Decreto-Lei nº 2.300/86.

Nas incertezas dos dias presentes, torna-se imperativo de ordem pública somente contratar com quem comprove solidez em todos os sentidos, daí entendermos não ferir a Lei Maior as exigências preconizadas na nova Lei, como

já o fazia o DL nº 2.300/86, seja em relação à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira e à regularidade fiscal.

Na expressão constitucional "suficiência da documentação referente à qualificação econômica", estão subsumidas todas as exigências de ordem legal (condição da própria existência), condição econômica e financeira do participante, o que somente se avalia pela comprovação de sua regularidade nesse campo. O artigo 32 da Lei, de forma bastante elucidativa, trata, em separado da questão relativa à apresentação da documentação ao dispor que os comprovantes podem ser apresentados em original ou por qualquer processo de cópia autenticada por tabelião de notas ou por funcionário da unidade que realiza a licitação, ou publicação em órgão da imprensa oficial, podendo ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

Obviamente, à apresentação do certificado de registro cadastral (§ 1º do art. 36), inclusive o que tiver sido emitido por outro órgão ou entidade pública, substitui os documentos antes referidos, exclusive aqueles de que tratam os incisos III e IV do art. 29 (regularidade para com a Fazenda Pública e em relação à Seguridade Social) ou quando surgirem fatos supervenientes que obriguem a apresentação de outros documentos.

Para Giosa (1999), as empresas estrangeiras que não atuam no País, tanto quanto possível, atenderão, nas licitações internacionais, às exigências antes comentadas, mediante apresentação de documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor

juramentado, devendo ter representação legal no Brasil, com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente, dispensada a exigência, inclusive no caso de consórcio e na hipótese do § 2º do art. 55, quando o pagamento seja feito como o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte, ou por agência estrangeira de cooperação, também ficam dispensadas da exigência nos casos de contratação com empresas estrangeiras para aquisição de equipamentos fabricados e entregues no exterior, desde que para este caso tenha havido prévia autorização do Chefe do Poder Executivo, como, por último, também nos casos de aquisição de bens e serviços realizado por unidades administrativas com sede no exterior.

Foi dispensada a exigência de prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, para a habilitação dos interessados, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com seus elementos constitutivos, mesmo assim, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

Relativamente aos consórcios, a Lei traz as seguintes diretrizes (art. 33): I - comprovação do compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital; III - apresentação dos documentos exigidos nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93, por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada

consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para cada consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitantes individuais, inexigíveis este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas, assim definidas em lei; IV - impedimento da participação de empresa consorciada, na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente; V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

Nas hipóteses de consórcios de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente à empresa brasileira, observadas as exigências fixadas no edital. Nestes casos, o licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio nos termos do compromisso, público ou particular, de constituição de consórcio de que cuida o inciso II do art. 32, antes invocado. Enfim, habilitado o interessado, passa a integrar o rol dos licitantes. Se inabilitado (impedido, desclassificado etc.), está excluído da licitação e suas propostas serão devolvidas intactas, salvo se interpor recurso. (art. 43, II e 109, I, a).

A Lei confere à Comissão, em qualquer fase, o direito de promover diligências destinadas a esclarecer ou complementares a instrução do processo, desde que não admita inclusão posterior de documentos ou informações próprias que devam ser apresentadas originariamente com a proposta. Enquanto não apreciada integralmente a fase preliminar de habilitação não terá seguimento à abertura das propostas de preços e condições.

Vale registrar, que o fato do comparecimento de único interessado, não impede a realização da licitação, desde que alcance a habilitação e sua proposta esteja conforme o edital, o mesmo ocorrendo se muitos comparecerem, mas somente um resultar habilitado.

2.11.5. Sessão de abertura

Assim Castro (2000) define o ato público e formal, antecipadamente apurado, no qual são abertos os envelopes contendo a documentação para a habilitação e as propostas propriamente ditas, do que se lavrará ata circunstanciada assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão. A Lei preconiza, ainda, para garantia da autenticidade e legalidade do procedimento, que todos os papéis - documentos e propostas, sejam rubricadas pelos licitantes presentes e pela Comissão. Para isso, devem ficar à disposição dos presentes para exame e, sendo o caso, impugnação.

Numa seqüência lógica, assim ocorrerá a sessão:

a) abertura dos envelopes pertinentes à habilitação dos licitantes e sua apreciação;

b) devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, desde que não tenha havido recurso ou após a sua denegação;

c) abertura dos envelopes contendo as propostas dos habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa (no caso de modalidade que exija habilitação preliminar -

deverá ser antes dessa fase), motivo justo, decorrente de fato superveniente, aceito pela Comissão ou após o julgamento dos recursos interpostos;

d) verificação das propostas à vista das exigências do edital e com os preços correntes no mercado ou os fixados por órgão oficial competente, inclusive os do sistema de registro de preços, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis.

2.11.6. Julgamento das propostas

Constitui-se na fase fundamental do processo licitatório (Lei nº 8.666/93, art. 44 e 45), que se segue ao exame das propostas, tanto que, em casos de maior complexidade em analisá-los, é admissível que se dilate o prazo previsto no edital, se assim for necessário. Tal medida ocorrerá, por certo, em casos que se faça indispensáveis confrontações de argumentos técnicos e/ou necessidade de demonstrações, não previstos no edital. Em casos tais, é possível antecipadamente avaliar a hipótese dessa complexidade, razão pela qual será prudente mencionar no edital, que o prazo para julgamento será anunciado no dia da abertura das propostas.

Mukai (2000) afirma que para o seu bom desempenho e um julgamento sem atropelos, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos na Lei de Licitação, fazendo a classificação, segundo o grau de vantagem, conforme melhor técnica ou qualidade, conjugação do preço e qualidade técnica, e, ainda, analisando:

a) a vedação de utilização de qualquer elemento, critérios ou fatores sigilosos, secretos, subjetivos ou reservados, que possam, ainda que indiretamente, elidir o princípio da igualdade entre os licitantes, nem oferta de vantagens ou financiamentos subsidiados ou a fundo perdidos, nem preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes;

b) vedação de admissão de proposta que apresente preços globais ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório não tenha estabelecido;

c) a inexistência de fato superveniente que desqualifique o licitante, tais como redução flagrante na sua imediata operacionalidade, por acúmulo de encargos paralelos;

d) vedação de celebração de contrato com preterição da ordem de classificação, sob pena de nulidade (Lei nº 8.666/93, art. 50).

Havendo empate, a solução será aquela definida no edital ou convite. Acaso haja omissão, depois de obedecido o disposto no § 2º do art. 3º, a classificação se fará, obrigatoriamente por sorteio, em ato público convocados todos os licitantes. (Lei nº 8.666/93, art. 45, § 2º). No caso de licitação do tipo "menor preço", a classificação se fará pela ordem crescente dos preços propostos e aceitáveis, prevalecendo, em caso de empate, exclusivamente o critério previsto - sorteio. Uma última observação vale enfatizar, de que para contratação de bens

e serviços de "informática", deve ser observada a Lei n. ° 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Resultado da licitação, é o procedimento complementar do julgamento, em que a Comissão, justificadamente relacionará os licitantes classificados por ordem numérica crescente a partir da proposta mais vantajosa e a quem se atribuirá o primeiro lugar. Essa providência poderá acontecer por meio da Ata do certame ou por Relatório da Comissão.

Adjudicação, é o ato praticado pela autoridade competente em que resulta firmada uma vinculação entre o ganhador e a Administração Pública visando a celebração do contrato.

Conforme Mukai (2000), alguns doutrinadores, no entanto, relegam a adjudicação a mero ato discricionário. De qualquer forma, com a sua realização somente restará à Administração homologar a licitação, dando eficácia ao ato adjudicatório, salvo existam circunstâncias que imponham a revogação ou a anulação. Na primeira hipótese - revogação, é possível assim acontecer por razões de interesse público decorrente de fato superveniente, devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta (Lei nº 8.666/93, art. 49, primeira parte), ou na hipótese de anulação, por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (Lei nº 8.666/93, art. 49, in fine). A propósito diz a Súmula 473 do STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, e ressalvada, em todos os casos, apreciação judicial.

Vale observar, sobre revogação ou anulação, o que lecionou Fagundes, no sentido de que a Administração pode anular a concorrência, ou dela desistir, antes de serem abertas às propostas, complementando: *judgadas as propostas (classificação pela Comissão), já não é possível tornar atrás invalidando a concorrência. A competência para anular se exauriu pelo não uso no momento próprio.* (Parecer, in RDA 22/375).

Observe-se, na transcrição, essa possibilidade apenas no caso de concorrência, pois nas demais modalidades tal procedimento poderá acontecer após a abertura das propostas, isto é, por ocasião da decisão do certame, precedida de justificação, pois a anulação tem natureza compulsória, enquanto a revogação tem natureza facultativa, embora ditada pelo interesse público.

Rematando o assunto, observar as determinações da Lei (§§ 1º ao 4º), onde:

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigações de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 50 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplicam-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Homologação, é o ato que ratifica o procedimento concluído pela adjudicação, praticado pela autoridade competente, que autorizou a abertura da licitação.

Com grande propriedade, assim o define Mello (1997):

"Homologação é o ato administrativo unilateral, vinculado, de controle de outro ato jurídico, pelo qual se lhe dá eficácia ou se afirma sua validade. Examina a legitimidade da manifestação de vontade do ato controlado.

2.11.7. Recursos administrativos

A homologação confere eficácia à adjudicação, por isso mesmo é que somente poderá acontecer com o transcurso do prazo recursal em relação aos atos praticados nos casos das alíneas a e b, abaixo comentados. Este, por sua vez, poderá ser recebido com ou sem efeito suspensivo, sendo prudente o segundo efeito nas licitações de grande vulto. (MUKAI, 2000, 269p)

A Lei licitatória estatui regras sobre o assunto e com o nomen juris de *Dos Recursos Administrativos* (art. 109), abrangendo:

O *Recurso*: cabível no prazo de cinco (5) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, apresentados perante a autoridade que praticou o ato, que poderá exercer a reconsideração, porém dirigidos à autoridade superior, nos casos de:

a) *habilitação ou inabilitação do licitante* (I - quando as propostas não atendam às exigências do ato convocatório; II - quando as propostas estejam com preços excessivos ou manifestamente inexeqüíveis), *com efeito, suspensivo*. Vale adiantar, que nos dois casos colocados entre parênteses, o art. 48, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 dispõe, quando todas as propostas forem desclassificadas a Administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias

úteis para a apresentação de outras propostas escoimadas das causas que as inviabilizaram;

b) *juízo das propostas, também, com efeito, suspensivo;*

c) *anulação ou revogação da licitação;*

d) *indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;*

e) *rescisão do contrato por ato unilateral da Administração, na hipótese do art. 78, incisos I da Lei nº 8.666/93;*

f) *aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa.* Interposto o recurso, será feita comunicação aos demais licitantes que, em cinco (5) dias úteis poderão impugná-lo;

A *Representação*: poderá ser exercida, também, no prazo de cinco (5) dias úteis contados da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, de que não caiba recurso hierárquico;

Pedido de Reconsideração: admissível no prazo de dez (10) dias úteis contados da intimação do ato, de decisão do Ministro de Estado (sendo o certame federal) ou Secretários de Estado ou Municipal (sendo certames, respectivamente, de âmbito estadual ou municipal), no caso de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública correspondente, enquanto perdurem os motivos determinantes da punição ou até

que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou a sanção.

Observação - A autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público poderão atribuir efeito suspensivo aos demais recursos não ressalvados na parte inicial do § 2º do art. 109.

A intimação aqui referida nos casos de recurso das alíneas a, b, c, e e, excluídos os de advertência e multa de mora, e no caso de pedido de reconsideração será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo nos casos das alíneas a e b, se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando a comunicação poderá ser feita diretamente aos interessados e lavrada em ata.

As hipóteses aqui aventadas não retiram ao licitante ou executor de um contrato valer-se da via judicial visando à correção do ato ou decisão administrativa que tenha sido lesiva aos seus interesses (Constituição Federal., art. 5º, inciso XXXV), ainda que não exercido o direito na via administrativa ou se exercido concomitantemente, não tenha sido o recurso recebido no efeito suspensivo. Em caso de recurso, o prazo para a representação da autoridade menor ou decisão da autoridade superior será de cinco (5) dias úteis, contado do recebimento, sob pena de responsabilidade.

Nenhum prazo de recurso, representação ou pedido de reconsideração se inicia ou corre sem que os autos do processo estejam com vista franqueada ao interessado.

As diversas situações deverão ser, desde logo, definidas no edital, porquanto um direito previsto na própria Constituição Federal - art. 5º, XXXIV, a.

Decididas as questões incidentes, a autoridade resolvendo homologar o julgamento, dará publicidade ao seu despacho para desobrigação dos demais licitantes e convocação do adjudicatário para a celebração do contrato. Resultam da inclusão do § 6º ao artigo 109, pela Lei nº 8.883/94, dando conta que nas licitações realizadas na modalidade "carta convite" os prazos para "recurso, representação e da impugnação de que cuida o § 3º" serão de apenas *dois dias úteis*.

2.11.8. Tomada de preços

Nessa modalidade pode-se ter as seguintes fases, cujos conceitos são os mesmos oferecidos no estudo da concorrência:

Início do Procedimento com designação de Comissão;

Edital publicado no Diário Oficial, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias e contemporaneamente noticiada no D.O.U, e publicação de nota em jornal diário para total conhecimento dos interessados (aqueles previamente inscritos no cadastro de fornecedores da repartição interessada), onde encontrarão o edital circunstanciado, além de comunicação às entidades de classe, art. 21, da Lei nº 8.666/93. Quando se tratar de tomada de preços do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço", o prazo será de 30 (trinta) dias - (§ 2º, II, "b").

Habilitação, mediante prévio cadastro dos fornecedores (Lei nº 8.666/93, art. 22, § 2º), com a mesma função de apurar as circunstâncias de que trata o art. 27 da mesma Lei, ou que se habilitem até 3 dias antes da data da abertura do certame;

Sessão de abertura (nada a acrescentar);

Julgamento das Propostas (idem);

Registro do Resultado da Licitação (idem);

Adjudicação (igualmente);

Homologação (também);

Recursos (da mesma maneira que na Concorrência);

O Contrato. (art. 62 da Lei nº 8.666/93) é obrigatório, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites das modalidades concorrência e tomada de preços.

2.11.9. Carta convite

O início do procedimento com designação de Comissão ou, excepcionalmente nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, de servidor público;

A publicidade, nesta modalidade de licitação o edital é substituído pela convocação escrita (carta convite) dirigida a pelo menos 3 (três) interessados no ramo pertinente ao objeto da licitação, escolhidos pela unidade administrativa, registrados ou não, e convocados por escrito e com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis (Lei nº 8.666/93, art. 21, § 2º, V e art. 22, § 3º. É recomendável a entrega sob recibo;

Habilitação (são necessárias as mesmas exigências das modalidades anteriores);

Sessão de abertura, com o mesmo procedimento das outras modalidades;

Julgamento, resultado, adjudicação, homologação, na conformidade já explicada. Quanto aos recursos administrativos, o prazo para esta modalidade e para efeito de impugnação é de dois dias úteis, conforme o § 6º (do art 109);

Contrato (facultativo) - Lei nº 8.666/93, art. 52, podendo ser substituído por "carta-contrato", "nota de empenho da despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis.

2.11.10. Concurso

Modalidade prevista no art. 21, § 2º, II da Lei nº 8.666/93 e comumente adotada na seleção de projetos, onde a qualidade técnica prepondera ao preço, tendo na ampla publicidade do edital a sua importância maior, com a antecedência mínima de quarenta e cinco (45) dias - art. 22, § 4º da Lei.

O concurso deve ser precedido de regulamento próprio, exaurindo-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento do prêmio ou remuneração, considerando a forma desta proclamação, isto é, julgamento por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não (Lei nº 8.666/93, art. 51, § 5º). Realça a indicação expressa do concurso nos casos em que se convocam os trabalhos profissionais de Engenheiro-Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, nos termos da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966:

Art. 83. Os trabalhos profissionais relativos a projetos não poderão ser sujeitos a concorrência de preço, devendo, quando for o caso, ser objeto de concurso.

A parte proibitiva do preceito legal (não sujeição à concorrência), tem fundamento em razão da natureza intelectual desses trabalhos, não podendo ser avaliados em função do preço, senão, aí sim, na forma de seleção de qualidade ou de melhor técnica.

2.11.11. Leilão

As peculiaridades do leilão (art. 22, § 5º) e a inexistência de forma administrativa definitiva compelem a recomendar o mínimo de formalidades possíveis para essa modalidade de licitação. Tratando-se de leilão comum, este tem seus contornos definidos pela legislação federal, enquanto para o leilão administrativo podem ser adotados, no que couber, o termo das modalidades fundamentais de licitação. Em qualquer caso, porém, deve ser precedido de divulgação ampla, com prazo de quinze (15) dias, conforme preceituam o art. 21, § 2º, III in fine e o art. 53, da Lei nº 8.666/93.

CAPÍTULO 3

O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E A TERCEIRIZAÇÃO DO SETOR DE SEGURANÇA PATRIMONIAL: ESTUDO DE CASO

Este capítulo versa sobre o Departamento de Estradas e Rodagem – D.E.R, onde foram centradas as observações a respeito da análise do processo licitatório, base do estudo de caso deste trabalho.

3.1. Evolução histórica do governo do Distrito Federal

O Distrito Federal está localizado na Região Centro-Oeste, ocupando o centro do Brasil e o centro-leste do Estado de Goiás. Sua área é de 5.789,16 km², equivalendo 0,06% do território nacional.

A construção da cidade de Brasília iniciou-se em 1956, sendo inaugurada em 21 de abril de 1960 pelo então Presidente Juscelino de Oliveira Kubitschek. O projeto foi desenhado por Lúcio Costa e os edifícios principais pelo arquiteto Oscar Niemeyer. Planejada para uma população de apenas 500 mil habitantes, Brasília viu sua população crescer muito além do esperado. A parte correspondente ao plano original transformou-se no “Plano Piloto”, circundado por sucessivas cidades satélites que foram sendo criadas e construídas ao longo dos anos, em função das necessidades. A população total, incluídas as cidades satélites, soma mais de dois milhões de habitantes.

3.2. Estrutura organizacional e administrativa

O Distrito Federal, além do Governador e do Vice-Governador, conta com 29 (vinte e nove) Secretarias de Estado, 7 (sete) autarquias, 6 (seis) fundações, 10 (dez) empresas estatais e 19 (dezenove) Regiões Administrativas (RA I - Brasília; RA II - Gama; RA III - Taguatinga, RA IV - Brazlândia; RA V - Sobradinho; RA VI – Planaltina; RA VII - Paranoá; RA VIII -N. Bandeirante; RA IX- Ceilândia; RA X - Guará; RA XI – Cruzeiro; RA XII - Samambaia; RA XIII - Santa Maria; RA XIV - São Sebastião; RA XV - Recanto das Emas; RA XVI - Lago Sul; RA XVII - Riacho Fundo; RA XVIII - Lago Norte; e RA XIX – Candangolândia).

3.3. Empresas vinculadas ao GDF

Das empresas estatais que compõem o complexo administrativo do Distrito Federal, 7 (sete) são públicas e 3 (três) sociedades de economia mista, criadas com as seguintes finalidades:

a) Companhia de Água e Esgotos (CAESB): promover o abastecimento d'água e a coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários do Distrito Federal, conservar, proteger e fiscalizar bacias hidrográficas: controlar a poluição das águas utilizadas ou reservadas para o abastecimento público;

b) Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN): executar serviços de processamento de dados e apoiar o GDF e

entidades públicas ou privadas na promoção do desenvolvimento do Distrito Federal;

c) Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP): administrar as terras públicas e realizar atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal;

d) Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (METRÔ): planejar, construir, operar e manter o sistema de transporte público coletivo sobre trilhos no Distrito Federal, além de explorar comercialmente marcas, patentes, tecnologia e serviços técnicos especializados, vinculados ou decorrentes da sua atividade produtiva;

e) Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP): executar os serviços que lhe forem confiados ou atribuídos mediante contratos ou convênios: obras de infra-estrutura urbana; projetos de construção civil e de urbanização; conservação e reparo de edifícios próprios do GDF ou de outras obras públicas e promover arborização de logradouros públicos;

f) Empresa de Assistência Técnica (EMATER/DF): colaborar com o GDF na formulação e execução de programas de assistência técnica e extensão rural, objetivando a melhoria das condições de vida no meio rural;

g) Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (TCB): realizar serviços de transporte urbano no Distrito Federal.

h) Banco Regional de Brasília S. A (BRB): realizar operações bancárias, inclusive câmbio, de que resultem em incentivos econômicos e/ou sociais às áreas de sua influência;

i) Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S. A (CEASA): promover o incremento da produtividade no setor de distribuição de produtos hortigranjeiros, devendo empregar novas tecnologias nos processos de reunião, manipulação, comercialização e comunicação, objetivando beneficiar produtores, distribuidores e consumidores;

j) Companhia Energética de Brasília (CEB): desenvolver atividades nos diferentes campos de energia, com vistas à exploração econômica, em todo o DF ou em outras áreas que lhes sejam concedidas.

3.4. Serviços de segurança patrimonial do Governo do DF

O universo das prestadoras de serviço na área de segurança patrimonial é constituído por 52 (cinquenta e duas) empresas, das quais, apenas 35 (trinta e cinco) são filiadas ao Sindicato das Empresas de Segurança Privada e Transporte de Valores no Distrito Federal (SINDESP/DF) e 3 (três) academias de formação e especialização de vigilantes. O efetivo empregado por essas empresas supera 12.000 (doze mil) vigilantes, havendo outros 20.000 (vinte mil) habilitados que se encontram atuando no setor informal, aguardando oportunidade de emprego.

Segundo dados fornecidos pelo sindicato patronal, a segurança das instalações físicas dos órgãos do governo do Distrito Federal absorve em torno de

3.500 vigilantes do total, privilegiando desde 1995, pela ordem, as empresas “Fiança” (1.300), “Ipanema” (700), “Confederal” (500), “Conservo” (450) e outras de menor expressão no mercado.

3.4.1. Perfil das empresas de vigilância

Na realidade, as dificuldades são iniciadas no momento em que o empresário decide investir no segmento de segurança privada, quando descobre que além dos encargos trabalhista, previdenciário, fiscal e comercial, terá obrigações junto ao Ministério da Justiça que, por intermédio do Departamento de Polícia Federal, compete-lhe autorizar, controlar e fiscalizar essa atividade em todo o território nacional.

Constituída sob a forma de empresa privada, cujo capital social integralizado não poderá ser inferior a 100.000 (cem mil) Unidades Fiscais de Referência – UFIR⁴, tem sua propriedade e administração vedadas a estrangeiros, não podendo os diretores e funcionários possuir registros de antecedentes criminais.

De acordo com a legislação vigente⁵, para requerer autorização de funcionamento, o empresário deve dispor de recursos humanos (30 vigilantes) contratados, instalações físicas de uso exclusivo, separadas de outros estabelecimentos e atividades, contando, no mínimo, com um setor

⁴ A Unidade Fiscal de Referência (UFIR) foi extinta pelo § 3º do art 29 da Medida Provisória nº 1.973/00 e substituída pela taxa Selic, cujo valor atual corresponde a R\$ 1,0641

⁵ Lei nº 7.102 de 20/06/83, atualizada pelas de nº 8.863 de 28/03/94 e nº 9.017 de 30/03/95, regulamentadas pelo Decreto nº 89.056 de 24/11/83, atualizado pelo de nº 1.592 de 10/08/95 e Portaria nº 992 – DPF/MJ de 10/08/95, alterada pela de nº 277-DPF/MJ de 14/04/98 e Portaria nº 1.129-DG/DPF de 15/12/95.

administrativo, um local seguro e adequado destinado à guarda de armas e munições que atendam as exigências mínimas e o setor operacional, dotado de sistema de telecomunicações, autorizado pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), permitindo as comunicações entre a base e, no mínimo, dois veículos operacionais de propriedade da empresa, devidamente equipados e disponíveis para uso na fiscalização diuturna dos postos de serviço.

Cumpridas essas exigências, adquire o empresário as condições para elaborar e protocolar junto à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal (SR/DPF), requerimento solicitando “Autorização de Funcionamento”, devendo anexar, para tal fim:

a) cópia ou certidão dos atos constitutivos da empresa registrada na Junta Comercial ou Cartório de Pessoa Jurídica, conforme o caso, e alterações contratuais, se houver;

b) comprovante de inscrição nos órgãos da administração federal, estadual e municipal; cópia das Cédulas de identidade, Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Títulos de Eleitor e Certificado(s) de Reservista ou documentos equivalente dos sócios, diretores, administradores e gerentes;

c) atestados e certidões negativas de registros criminais expedidos pelos Cartórios de Distribuição das Varas Criminais da Justiça Federal, Militar, Eleitorais e Estaduais, relativos aos sócios, diretores, administradores e gerentes, dentro do prazo de validade, comprovando a inexistência de condenação criminal

transitada em julgado, nos locais da Federação onde mantenham residências e pretendam constituir a empresa;

d) certidão negativa quanto à Dívida Ativa da União;

e) memorial descritivo do uniforme, acompanhado de um book, contendo fotos coloridas de frente, de perfil, de costas e de corpo inteiro do vigilante devidamente uniformizado, no tamanho 9x15 cm.

Concedida a “*Autorização de Funcionamento*” e publicada em Diário Oficial da União, o empresário tem 60 (sessenta) dias para comprovar a contratação anterior ao requerimento, da quantidade mínima de vigilantes (30), apresentando uma relação por ordem alfabética, acompanhada das respectivas fichas de identificação, dos Certificados de conclusão do Curso de Vigilante, dos Contratos individuais de trabalho, dos espelhos e registros nas Carteiras de Trabalho, sob pena de cancelamento do ato de concessão.

Requerer junto à SR/DPF a vistoria de suas instalações, uniforme dos vigilantes, armas e munições, equipamentos de comunicação, veículos operacionais, etc, objetivando habilitar-se à expedição do “Certificado de Segurança”, regulamentado pela Portaria nº 1.129-DG/DFP de 15/12/95. De posse desse documento, o empresário habilita-se a adquirir armas e munições indispensáveis à sua atividade.

Ao atuar no mercado, a sua participação em licitações promovidas pelos órgãos públicos e assemelhados, fica condicionada a apresentação de, no mínimo, três Atestados de Capacitação Técnica, registrados nos Conselhos de

Classe, nos quais, as contratantes atestam a qualidade dos serviços da contratada. Trata-se de uma iniciativa na qual o empresário assume custos elevados com o pagamento de salários e encargos sociais decorrentes de manutenção de efetivo mínimo exigido (30 vigilantes), das taxas e emolumentos de legalização, acrescidos dos custos de aquisição de armas, munições, equipamentos de comunicação e veículos, tipo sedan, sem que esteja atuando no mercado.

3.4.2. Capacidade econômico-financeira

Mesmo estabelecido no art. 1º, § 7º do Decreto nº 1.592 de 10/08/95, não existe de outra parte, legislação obrigando empresários a comprovarem integralização de capital social declarado em documento de constituição das empresas prestadoras de serviço. O termo geralmente é incompatível com o que está declarado no Contrato Social, visto que a maioria das empresas não possui recursos financeiros, nem bens equivalentes. No entanto, consta de editais elaborados pelos órgãos públicos licitantes, a exigência de capital mínimo para participação do certame, cuja comprovação far-se-á mediante simples apresentação, sem que seja exigida a anuência de outras fontes capazes de ratificar tal informação.

Uma mudança nessa sistemática poderia contribuir para reduzir riscos na contratação de empresas aparentemente legais, verdadeiramente não possuem capacidade financeira e qualificação técnica e operacional condizente com o compromisso assumido. Quando isso ocorre, normalmente essas empresas têm uma sobrevida no mercado durante os primeiros oito a dez meses

de contrato, até o tomador de serviço certificar-se da incapacidade de cobertura dos faltosos ao trabalho (reserva técnica inexistente), das deficiências materiais, culminando com as cobranças de encargos sociais e fiscais não recolhidos, somadas as preocupações com a proximidade do pagamento de férias e 13º salário devido a vigilantes e demais funcionários, etc.

Diante de tal situação, houve no período considerado, casos no Distrito Federal (Empresas Fiel, Planalto e Sinal) em que os empresários procuraram inicialmente salvar o patrimônio existente transferindo-os a uma pessoa de inteira confiança, no mercado, para em seguida requerer falência, declarando-se legalmente incapacitados em honrar compromissos com credores e funcionários.

3.4.3. Clandestinidade

Dados divulgados pelos órgãos de controle e fiscalização da atividade de segurança privada no Distrito Federal⁶, revelam a existência de 138 empresas prestadoras de serviço de vigilância atuando no mercado local. Desse universo, 57 (cinquenta e sete) encontram-se legalizadas, sendo 35 filiadas ao Sindicato das Empresas de Segurança Privada e Transporte de Valores no Distrito Federal (SINDESP/DF).

Esses números revelam que mais da metade das empresas do setor de vigilância operam sem atender as exigências da legislação específica, que

⁶ Delegacia de Controle de Segurança Privada (DELESP) da Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal, no Distrito Federal e Divisão de Controle de Atividades Especiais (DICAIE), da Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal.

regulamenta a atividade de prestação de serviços de segurança privada, Lei nº 7.102, seus Decretos e Portarias.

Em sentido amplo, o termo clandestino significa “ilegalidade”, “ilegitimidade”, uma vez que não atendem à legislação que regula a atividade e a empresa como um todo, considerando leis trabalhistas, fiscais, tributárias e que por essa razão, encontra-se em situação irregular no mercado.

A legalidade tem um custo. As empresas que não têm esses custos, ainda que parcialmente, traduz isto em preços inexeqüíveis, com a conseqüente perda de competitividade frente aquelas que trabalham dentro da legalidade.

Existe um custo básico nos serviços que atende aos requisitos da legislação e Convenção Coletiva da categoria, e não existe gerenciamento possível abaixo desse patamar. Não podem ser mudado o piso salarial do vigilante, as percentagens e a base de cálculo dos encargos sociais incidentes, taxas dos tributos, etc.. Isto só torna-se possível se o empresário afastar-se do caminho da legalidade, criando artifícios como mudança para outro Estado ou Município, pagando horas extras com ticket, contratando pessoal temporário sem qualquer vínculo empregatício e outros mecanismos.

Trata-se de uma situação preocupante porque compromete e deturpa a imagem do segmento, mesmo sendo considerado um dos grandes empregadores de mãos-de-obra especializadas, contribuintes de impostos, é um setor com confiabilidade que cuida de uma das necessidades básicas: segurança.

O impacto que isso vem causando ao setor em médio prazo, certamente levará os empresários locais a repensar a postura e o modus operandi de suas empresas, procurando a crescente profissionalização no gerenciamento e na postura ética. Isso deve começar pela integração, onde as autoridades públicas, por intermédio de uma maior fiscalização; clientes, exigindo regularidade das empresas contratadas; entidades de classe fortes e que tenham condições de estabelecer multas para contratantes que venham trabalhar com empresas sem autorização de funcionamento; sindicatos, por meio de ações como à criação de um Selo de Regularidade, a exemplo de iniciativas que vem ocorrendo em outras unidades da Federação; elaboração de Cartilhas de Orientação aos tomadores de serviços; criação de cursos sobre Formação de Preços; instalação de Comissões Internas de Fiscalização das Empresas Clandestinas; veiculação de Cartazes Orientadores às Contratantes e finalmente as próprias empresas do segmento, com uma participação efetiva junto aos órgãos de classe, denunciando irregularidades e promovendo a renovação dos quadros dirigentes de associações e sindicatos.

3.5. Preços inexecutáveis

O Sindicato das Empresas de Segurança Privada e Transporte de Valores no Distrito Federal (SINDESP/DF), apoiado pela Federação Nacional das Empresas de Segurança e de Transportes de Valores (FENAVIST), argumenta em causa própria, que muitas das empresas prestadoras de serviço na área de segurança privada que atuam no Distrito Federal sobrevivem com dificuldades, algumas delas recorrendo à concessão de anistia de impostos, como forma de se manterem atuantes no mercado, comprometendo-se com parcelamentos

tributários mesmo cientes do risco de que provavelmente não possam honrá-los. Perdem-se na administração de receita e despesa, e sofrem com a concorrência desleal do mercado paralelo e clandestino da segurança.

3.6. Contas de provisão

Não existe qualquer obrigatoriedade legal, nem preocupação de parte do empresariado do setor de vigilância no Distrito Federal com a abertura e manutenção de contas de provisão para décimo terceiro salário e férias dos vigilantes e demais funcionários administrativos das empresas, cujos valores mensais estão inclusos nas faturas pagas pelas contratantes e apropriados como se fossem ganhos de capital. Por questões éticas, caberia ao empresário depositar mensalmente 1/12 do salário normativo do empregado em cada uma das contas, evitando que ao término do exercício fiscal recorram ao sistema financeiro para honrar seus compromissos com o pagamento desses encargos.

Assim como não existe tal obrigatoriedade, nada o impediria de movimentar e utilizar esses recursos capitalizados mês a mês, como complementação do capital de giro da empresa, uma vez assumido o compromisso moral de reposição.

3.7. O Vigilante

O vigilante é o agente executor da prestação de serviços especializados de segurança privada cujas atividades desenvolvem-se em portarias de estabelecimentos públicos e privados, em dependências de acesso público e restrito, residências oficiais, estabelecimentos financeiros, caixas-fortes,

veículos especiais de transporte de valores, vistoriando suas instalações e realizando a segurança de pessoas, garantindo sua incolumidade física, executando as seguintes atividades e suas respectivas tarefas:

3.7.1. Curso de formação

A habilitação de vigilante é o curso básico de formação ministrado por empresas especializadas em curso de formação de vigilante com duração de quinze dias, cujo currículo é fixado pelo Ministério da Justiça. No curso, são ministradas as seguintes disciplinas: defesa pessoal, condicionamento físico, assistência emergencial a pessoas, noções de direito penal, práticas de armamento e tiro, segurança física das instalações, combate a incêndios, sociabilidade e relações humanas.

No Distrito Federal, existem três academias de formação e especialização, as quais, desde sua autorização de funcionamento em 1995, habilitam mensalmente cerca de 230 (duzentos e trinta) novos vigilantes, cujo nível escolar abrange desde o exigido pela legislação vigente até o nível superior.

Outros cursos de extensão, são ministrados aos vigilantes para o desempenho de suas atividades em veículos especiais de transporte de valores, segurança pessoal e escolta armada de veículos especiais e de carga. A cada período de dois anos a contar do Curso Básico, o vigilante é submetido a reciclagem, cuja duração corresponde a um terço do curso básico de formação e o conteúdo programático é fixado também pelo Ministério da Justiça.

3.8. Campo de atuação profissional

O vigilante aprovado em curso básico de formação, adquire habilidades para o desempenho de suas atividades em estabelecimentos financeiros público e privados, estabelecimentos comerciais, industriais e públicos, residências oficiais e privadas, condomínios, shoppings, estacionamentos privados, supermercados etc.. O mesmo pode ser contratado por empresas especializadas ou por aquelas que possuem seus próprios corpos de vigilantes e vigilância orgânica sediadas em todas as unidades da Federação.

O curso de extensão para transporte de valores o habilita ser contratado por empresa especializada do ramo para guardar e transportar valores em veículos especiais (carro-forte), ou contratado por estabelecimento financeiro para exercer a mesma atividade em veículo da própria instituição.

Da mesma forma, os cursos de extensão para segurança pessoal e escolta armada, o habilitam para trabalhar em empresas de segurança privadas autorizadas a exercer tais atividades. O vigilante, a critério de cada empresa, poderá receber promoção e exercer as atividades de fiscal ou supervisor de segurança.

Na condução e defesa dos interesses coletivos da categoria, atua o Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal (SINDESV/DF), ao qual encontram-se filiados 8.100 (oito mil e cem) vigilantes. Sob a liderança do deputado distrital Chico Vigilante, da direção

regional do Partido dos Trabalhadores no Distrito Federal, o sindicato prioriza o denunciamento, sensibilizando os filiados com ações de assistência social à família.

3.9. Requisitos pessoais

O trabalho do vigilante envolve relacionamento com pessoas e público, devendo o mesmo possuir habilidades para lidar com pessoas durante o trabalho de forma afirmativa, mas com flexibilidade pouco acentuada, pois o mesmo recebe instruções e ordens geralmente padronizadas, auxilia, serve, troca informações, induz, persuade e, principalmente, adverte pessoas. Deverá possuir sociabilidade e baixa flexibilidade, isto é, facilidade para interagir com pessoas e, ao mesmo tempo, ser seguro de si e de espírito independente, tendendo à austeridade sem hostilidade.

Deverão possuir capacidade de liderança, de persuasão e de decisão, todas essas características aliadas à disciplina, correção, empatia e controle emocional. Ser consciencioso, isto é, perseverante, circunspeto e preso a normas. Pelo fato de lidar com público e controlar fluxo de pessoas, o vigilante deverá possuir aptidão para reter e evocar, direta e imediata, nomes e fisionomias, no sentido de associação, com habilidade para memorizar detalhes e igualdades. Deverá possuir elevada capacidade de observação, ser desconfiado, sem ser obstinado em sua opinião, tendendo à suspeição, levantando dúvidas a qualquer atitude suspeita, de formas práticas, cuidadosas e formalistas, mas não imaginosa.

Envolve, também, o manuseio de armas, portanto, o profissional para o exercício desta profissão deverá possuir habilidades necessárias à materialização efetiva de um resultado, que depende de treinamento formal e específico, necessitando de uma dose de controle e precisão, para manipulação de objetos (destreza).

Para a utilização e manuseio, o profissional deverá possuir disciplina e correção, senso do dever e responsabilidade. Deverá possuir controle emocional, ser calmo e amadurecido, com visão realista da vida e, até, imperturbável, com ego forte. No caso do vigilante, para habilitá-lo ao porte de arma quando em serviço, deverá ser observada a aptidão para a percepção rápida de semelhanças ou diferenças de natureza não-verbal, com treino de atenção e de perseverança (precisão). Deverá possuir rapidez de percepção, retenção momentânea e rapidez de resposta em tarefas mecânicas (rapidez e exatidão).

No relacionamento com o ambiente de trabalho, o vigilante estará executando a tarefa de observar fluxos e movimentos a partir de uma visão horizontal, numa relação figura-fundo (“gestalt”), em que deverá estar apto a identificar movimentações de pessoas com maior rapidez, em relação ao fluxo normal do ambiente, e identificar com isso, atitudes suspeitas no próprio fluxo do meio. Deverá possuir habilidade de “manipulação” mental de objetos num espaço tridimensional, isto é, habilidade de lidar com material concreto (pessoas espalhadas no ambiente) mediante visualização (relação espacial).

Em relação às idéias, dados e informações, não há o que se exigir do profissional vigilante, pois suas tarefas, na maioria das vezes, são provenientes de ordens diretas de execução operacionais. Algumas vezes, o vigilante pode deparar-se com situações onde deverá possuir informações acerca de direito criminal, como, por exemplo, um delito, em que necessitará preservar as provas para auxiliar o trabalho das autoridades policiais. Portanto, o vigilante deverá possuir alguma capacidade de reflexão não-verbal, que o habilite a discernir entre teoria e prática, abstrato e concreto (raciocínio abstrato). Na atividade de vigilância, não há necessidade de utilização de equipamentos, roupas e procedimentos especiais, pois, no exercício da função em si, não existem variáveis que influenciem na saúde física e mental do trabalhador.

3.10. Custos incidentes na contratação direta pelos órgãos do GDF

Os custos incidentes sobre contratação direta pelo poder público, tornam-se mais elevados devido às leis que amparam funcionários públicos nos benefícios já concedidos aos mais antigos. A necessidade de pessoal nas repartições é imperiosa para o bom andamento dos serviços públicos prestados a população, mas reduzir despesas permite ao administrador público realizar investimentos em outros setores do Estado considerado menos favorecidos.

Para o estudo de caso, uma aplicação sobre os custos de 39 (trinta e nove) vigilantes (diurno) com salário normativo de R\$ 611, 29 (seiscentos e onze reais e vinte e nove centavos), sem o custo do adicional noturno correspondente a 10,9% e da reserva técnica estabelecida em 0,05%. Abaixo, a

memória de cálculo dos custos gerados nas 02 (duas) modalidades – Terceirização/contratação direta, com ênfase na última.

Contratação Direta (Cálculo GDF/A)	1.158,28 X 39 = R\$ 45.172,92)
Terceirização (Cálculo Contratação/B)	979,65 X 39 = R\$ 38.206,35)
Diferença de Custo do GDF/A	(R\$ 6.966,57)
Diferença a maior na contratação direta	15,42%.

3.11. Custos incidentes na contratação de empresas prestadoras de serviços

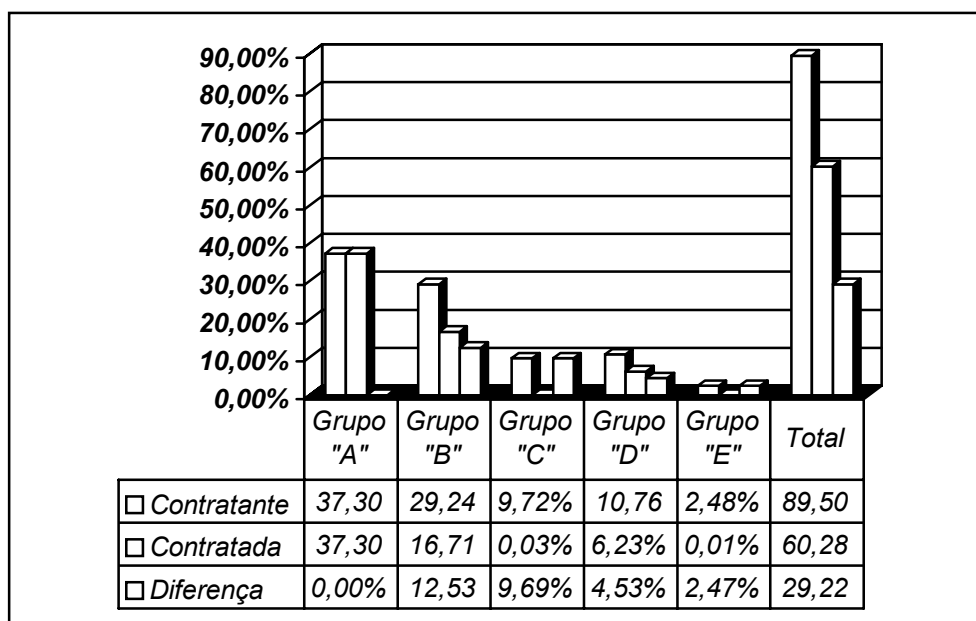
Os custos incidentes na contratação de empresas prestadoras de serviços são 24,43% menores do que a contratação direta. Outro aspecto é que além de reduzir custos este tipo de contratação permite uma maior fiscalização por parte do contratante.

Outra aplicação sobre a contratação de trinta e cinco vigilantes (noturnos) com salário normativo de R\$ 611,29 (seiscentos e onze reais e vinte e nove centavos), acrescido de R\$ 66,63 (sessenta e seis reais e sessenta e três centavos), correspondentes ao Adicional Noturno de 10,9%, totalizando um salário mensal de R\$ 677,92 (seiscentos e setenta e sete reais e noventa e dois centavos), permite demonstrar essa situação.

Os cálculos efetuados com as duas modalidades enfatizam a contratação terceirizada, conforme tabela 1.

35 vigilantes noturnos/custo total

Contratação Direta	R\$ 47.332,25
Contratação Indireta	R\$ 38.036,95
Diferença	R\$ 9.295,30



Fonte: CODEPLAN, 2000

Gráfico 1 - Custos incidentes na contratação direta pelos órgãos do GDF

3.12. Viabilidade técnica de contrato realizado por empresa prestadora de serviços com o poder público

Numa concorrência pública, a empresa prestadora de serviços apresenta sua proposta, considerando todos os custos imputáveis à execução dos serviços contratados, reservando para si, um percentual de lucro que lhe permita realizar novos investimentos.

Na seqüência, a simulação de um contrato em que o poder público contrata empresa de vigilância para prestação de segurança patrimonial em suas instalações, empregando um efetivo de setenta e quatro vigilantes, dos quais, trinta e nove (diurnos) recebem mensalmente um salário de R\$ 611,29 (seiscentos e onze reais e vinte e nove centavos) e os trinta e cinco restantes (noturnos), salários de R\$ 677,92 (seiscentos e setenta e sete reais e noventa e

dois centavos), incluído o adicional noturno de 10,9% e os encargos, totalizando R\$ 96.799,14 (noventa e seis mil setecentos e noventa e nove reais e catorze centavos).

Tabela 2 - Viabilidade técnica de contrato

Discriminação	Valor Mensal	Valor Anual	Resultado
A) Contrato	96.799,14	1.161.589,68	1.161.589,68
B) Custo salarial (*)	(-)76.243,30	914.919,60	
C) Impostos (ISS 5%)	(-)4.839,95	58.079,40	
D) Lucro	15.715,89	188.590,68	188.590,68
E) IRPJ (8% S/dx15%)	188,59	2.263,08	
F) CT/Social (8%S/a X12%)	929,27	11.151,24	
G) Lucro Líquido	14.598,03	175.176,36	175.176,36

Fonte: Sindicato de Vigilância do DF

$$(*) = 38.206,35 + 38.036,95 = 76.243,30$$

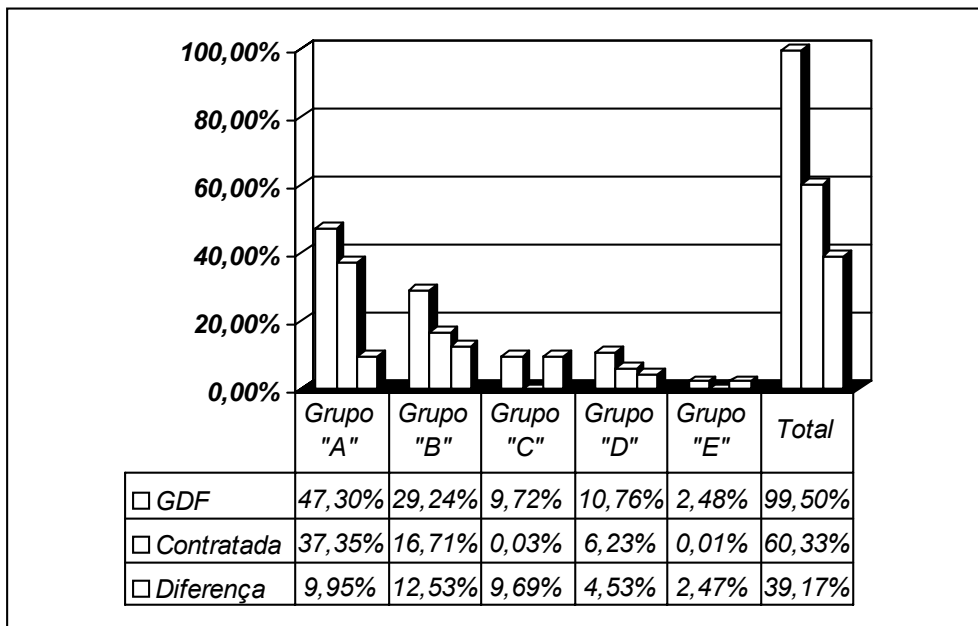
Neste caso o contrato de prestação de serviços é perfeitamente exeqüível, porque a empresa tem um lucro anual da ordem de R\$ 175.176,36 (cento e setenta e cinco mil, cento e setenta e seis reais e trinta e seis centavos), o que representa uma lucratividade de 15,08% a.a.

Considerando ainda, a sua tradição no mercado aliada a capacidade operacional, fruto de uma estrutura razoável e, principalmente da posse dos equipamentos exigidos na prestação dos serviços contratados, fica claro que o custo de 60,33% sobre a folha de pagamento, torna o contrato viável do ponto de vista técnico. Na hipótese de contrato realizado diretamente pelo governo e considerando todos os custos imputáveis, inclusive impostos, o mesmo se torna inexequível.

Verifica-se que o custo mensal da folha de pagamento é da ordem de R\$ 92.505,17 (noventa e dois mil quinhentos e cinco reais e dezessete centavos) = (R\$ 45.172,92 + 47.332,25), sobre o qual incide um custo adicional de mais 5%, equivalente a R\$ 4.625,25 (quatro mil seiscentos e vinte e cinco reais e vinte e cinco centavos), totalizando R\$ 97.130,42 (noventa e sete mil cento e trinta reais e quarenta e dois centavos), ou seja, supera o valor cobrado pela empresa contratada em R\$ 331,28 (trezentos e trinta e um reais e vinte e oito centavos), acrescido de todas as implicações decorrentes da gestão administrativa).

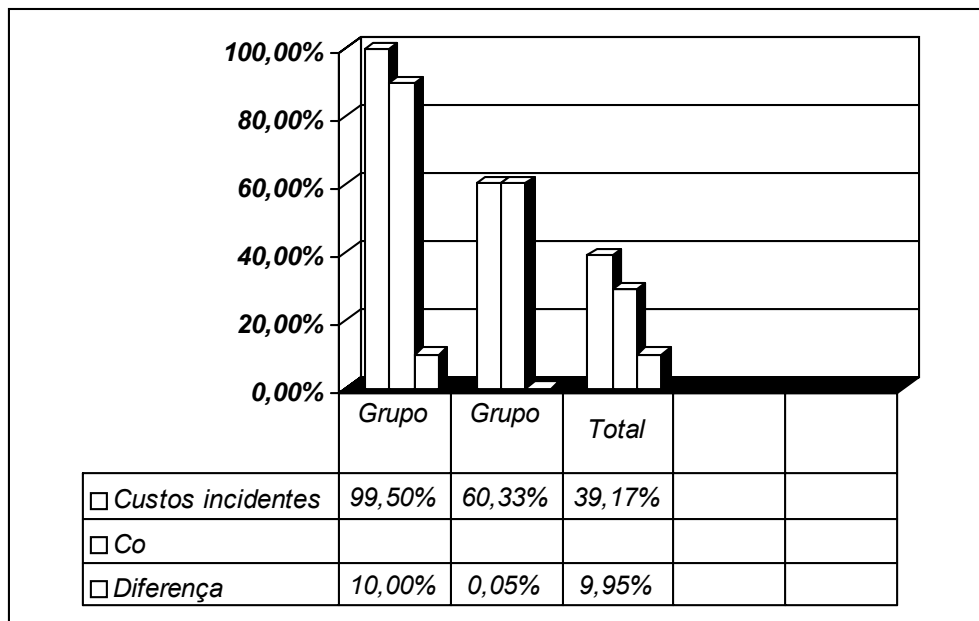
O Governo do Distrito Federal, com base na legislação vigente, fixou o preço médio em R\$ 140.859,64 (cento e quarenta mil oitocentos e cinqüenta e nove reais e sessenta e quatro centavos) mensais, para a licitação e contratação do serviço. Porém, o “*menor preço*” vencedor do certame, foi de R\$ 96.799,14 (noventa e seis mil setecentos e noventa e nove reais e catorze centavos), correspondente a 68,72% daquele valor.

Na prática, a empresa prestadora de serviços obteve um ganho significativo muito mais em função de suas condições e do posicionamento no mercado que do ponto de vista técnico, em que o preço cobrado pelo serviço seria inexecutável. Em termos, o governo do Distrito Federal acabou pagando um preço justo pelo serviço contratado. (Tabela 3)



Fonte: CODEPLAN, 2000

Gráfico 2 - Custos incidentes na contratação



Fonte: CODEPLAN, 2000

Gráfico 3 – Custos incidentes x contratação direta

CAPÍTULO 4

A TERCEIRIZAÇÃO DA SEGURANÇA PATRIMONIAL NO DER

Este capítulo avalia o processo de terceirização da segurança patrimonial ocorrido no Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do Governo do Distrito Federal no período de 1995 a 2000 por meio dos resultados das despesas realizadas com contratação em segurança patrimonial e pela satisfação dos funcionários do DER com o processo.

4.1. Departamento de Estradas de Rodagem

O Plano Rodoviário do Distrito Federal foi elaborado em 1960 e para a sua implantação foi criado o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), em 20 de junho de 1960. Este plano teve a sua aprovação em 24 de abril de 1964, por intermédio do Decreto nº 297, tendo sido revisado em 04 de setembro de 1974, pelo Decreto nº 2.703, constando neles as rodovias federais e estaduais inclusive as “Estradas Parques”. Porém, com a fixação das populações e com a definição de áreas, para o desenvolvimento das atividades agrícolas, industriais e administrativas, novos caminhos foram surgindo, ligando os diversos núcleos populacionais e/ou produtores à malha rodoviária.

Diante da Resolução nº 1.539 do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), de 16/07/80, que estabeleceu normas e orientação para padronização dos Sistemas Rodoviários Estaduais, em consonância com o Sistema Rodoviário Nacional, optou-se por uma reformulação global, tanto no acréscimo da malha viária como na sua terminologia. Assim, por

intermédio de Decreto nº 6.632 de 03/03/82, foi revisto o Sistema Rodoviário do Distrito Federal (SRDF), incorporando-se ao sistema cerca de 600 km de rodovias vicinais, consideradas de grande importância no complexo viário do DF, integrando suas fronteiras com os Estados de Goiás e Minas Gerais, para suprir as necessidades do Entorno do Distrito Federal.

Posteriormente, por intermédio dos Decretos nº 9.543 de 07/07/86, nº 15.349 de 22/12/93, nº 15.831 de 08/08/94 e nº 16.465 de 04/05/95, foram realizadas novas modificações e adequações ao SRDF, seja para possibilitar o escoamento de sua produção, seja para assegurar o acesso a bens e insumos. Não somente o Entorno, mas toda a Região Geoeconômica do DF é relativamente bem suprida de uma infra-estrutura de transportes, principalmente rodoviário. Mais recentemente, com a criação da região metropolitana, composta por vinte e uma cidades de Goiás e Minas Gerais, por meio do Decreto nº 2.710 de 04/08/98 e da Lei Complementar nº 94 da União, poder-se-á obter uma maior integração com a região limítrofe ao Distrito Federal.

Face à abertura de novos caminhos de rodovias vicinais, de integração de novos Núcleos Rurais com a malha rodoviária do DF, impôs-se nova revisão do SRDF, tendo sido efetuadas as adequações necessárias, inclusive transformando-se algumas rodovias em vias urbanas, face às suas características, o que foi efetivado por meio do Decreto nº 19.577 de 08/09/98. Após a revisão do SRDF, verifica-se que aproximadamente 1.850 km de rodovias são mantidos pelos Distritos Rodoviários abaixo discriminados:

a) Primeiro Distrito Rodoviário – Localizado em Planaltina foi criado em 1995. O trabalho dos servidores do DER na região tornam realidade os anseios da comunidade. Realiza serviços de conservação de estradas, tapa-buracos, roçagem manual e mecânica, sinalização de rodovias e a limpeza de meio-fios e bueiros.

b) Segundo Distrito Rodoviário (1996) – Situa-se na parte central do Distrito Federal e faz fronteira com os outros quatro. Contando com a participação intensa de seus servidores, garante o atendimento das demandas de conservação, fiscalização e pavimentação de sua malha viária, em sintonia com as questões ambientais.

c) Terceiro Distrito Rodoviário (1997) – Situa-se em Samambaia e Taguatinga, região sudeste do Distrito Federal. É o Distrito que abrange o maior número de cidades. São nove regiões administrativas, tendo sob sua responsabilidade uma malha de cerca de 200 quilômetros de rodovias pavimentadas.

d) Quarto Distrito Rodoviário (1998) – Localizado na região do PAD/DF abrange as regiões administrativas do Paranoá e São Sebastião. Grande parte das atividades é desenvolvida para a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais, com a construção de vias de acesso às principais rodovias que cruzam a região.

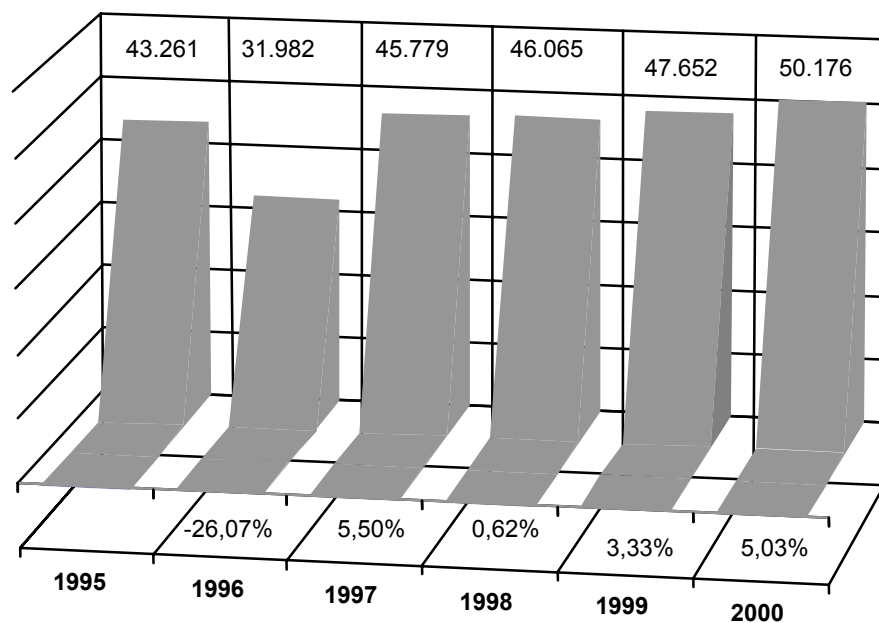
e) Quinto Distrito Rodoviário – Inaugurado em 2000 está localizado na região administrativa de Brazlândia. Além das atividades de conservação das

malhas viárias sob sua jurisdição, atende os municípios e comunidades da região geoconômica do Distrito Federal.

4.2. Despesas realizadas com contratação em segurança patrimonial de 1995 a 2000 no Governo do Distrito Federal

Em 1995, o orçamento anual do governo do Distrito Federal, era na ordem de R\$ 8.154.733.156,00 (oito bilhões, cento e cinquenta e quatro milhões, setecentos e trinta e três mil e cento e cinquenta e seis reais), dos quais, R\$ 43.261.081,00 (quarenta e três milhões, duzentos e sessenta e um mil e oitenta e um reais) relativos a 5,21% do montante, encontrava-se comprometido com despesas de terceirização da segurança patrimonial, de modo geral. Em 1996, sofreu uma redução orçamentária em torno de 26,07%, recuperando-se em 1997, com um aumento em torno de 5,5%. Cresceu 0,62% em 1998, 3,33% em 1999 e 5,03% em 2000. No período considerado, esse valor evoluiu 13,78%, somando R\$ 8.300.000.000,00 (oito bilhões e trezentos milhões de reais), com um aporte de 6,045% correspondentes a R\$ 50.176.735,00 (cinquenta milhões, cento e setenta e seis mil e setecentos e trinta cinco reais) do montante, comprometidos com a mesma atividade, conforme demonstrativo constante da Tabela 4.

Despesas realizadas com a contratação de vigilância ostensiva para a segurança patrimonial, no período de 1995 a 2000



Fonte: CODEPLAN, 2000

Gráfico 4 - Orçamento fiscal e social do Distrito Federal

Segundo a CODEPLAN (2001), dos valores acima expostos, o DER gastou com a contratação de serviço de segurança patrimonial no ano de 1995 a quantia de R\$ 261.542,75 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e quarenta e dois reais e setenta e cinco centavos) com pagamento anual de cinco postos de vigilância. Com a redução de um posto e a dispensa de quatro vigilantes, foi registrado em 1996, despesa anual de R\$ 222.548,69 (duzentos e vinte e dois mil, quinhentos e quarenta oito reais e sessenta e nove centavos).

No ano de 1997, o serviço de segurança patrimonial consumiu R\$ 356.836,53 (trezentos e cinquenta e seis mil, oitocentos e trinta e seis reais e cinquenta e três centavos) com a manutenção de seis postos. Em 1998, com a

implantação do Quarto Distrito Rodoviário e o aumento para oito postos de vigilância, foram elevados os gastos com segurança para R\$ 502.277,65 (quinhentos e dois mil, duzentos e setenta e sete reais e sessenta e cinco centavos).

Com a reformulação do SRDF ocorrida ainda no final de 1998, houve a necessidade de aumentar de oito para dez postos de vigilância, levando o serviço de segurança em 1999, a consumir anualmente R\$ 638.433,26 (seiscentos e trinta e oito mil, quatrocentos e trinta e três reais e vinte e oito centavos).

O ano de 2000 fechou com aumento significativo nas contas do DER. Durante o exercício financeiro foram gastos R\$ 1.161.589,68 (Um milhão, cento e sessenta e um mil, quinhentos e oitenta e nove reais e sessenta e oito centavos), com o pagamento de dezoito postos de vigilância.

A terceirização do serviço de segurança patrimonial no DER, provocou mudanças administrativas, políticas e principalmente de postura, pois buscou modernizar a máquina administrativa e a redução de custos, e, por consequência, uma melhoria no serviço de atendimento com reflexos no atendimento aos funcionários e usuários do órgão em estudo:

- a) o DER/DF fiscaliza os serviços, por meio de um Diário de Ocorrência, fornecido e mantido permanentemente disponível pela contratada, onde serão anotadas todas e quaisquer falhas ocorridas.

- b) supervisiona a execução dos serviços e atestação das faturas correspondentes, por intermédio de um funcionário designado pelo Diretor Geral, que ao mesmo tempo, é o executor do contrato.
- c) efetua os pagamentos dos serviços nos prazos e condições definidos no Edital.

4.3. Vantagens da terceirização no DER/DF

Após pesquisa realizada com os funcionários do DER, sobre a terceirização dos serviços de segurança patrimonial, foi considerado como vantagens:

- a) controles adequados – Considerado como um dos pontos fortes da terceirização, por controlar a entrada e a saída de pessoas e materiais, resultando em segurança e confiabilidade nas ações da citada empresa.
- b) agilidade nas decisões – Ao ser detectado qualquer problema de ordem que envolve segurança, o mesmo é resolvido no menor espaço de tempo e detalhados por meio de relatórios.
- c) a lucratividade nos cofres públicos – Com a terceirização, os custos com segurança patrimonial para o DER/DF, foram reduzidos em valores considerados, principalmente no que tange aos direitos trabalhistas e operacionais.

4.4. Fatores restritivos

Considerado pelos pesquisados como pontos fracos:

a) a falta de um bom relacionamento entre os funcionários do DER e os da empresa contratada. Este fato tem contribuído negativamente para o bom desempenho da empresa contratada, pois as áreas de atuação da citada empresa como portaria e principalmente almoxarifado são controlados com mais rigores, tornando-os antipáticos para os funcionários do DER/DF.

b) a parceria DER/DF versus contratada não é a ideal. A falta de sintonia entre ambas, é causada pelos interesses políticos que predominam em quase todos os órgãos do Governo do Distrito Federal.

c) problemas com os sindicatos. Os serviços de segurança patrimonial do DER/DF, tem sido bastante comprometido em função da falta de cumprimento das exigências trabalhistas propostas pelos sindicatos para com a empresa prestadora dos citados serviços, acarretando assim em paralisações e greves.

d) a coordenação dos contratos ineficiente. Os contratos assinados por meio das licitações, nem sempre são cumpridos de acordo com o edital. Os acertos feitos à parte comprometem a eficiência dos serviços, como por exemplo, os uniformes dos vigilantes, treinamentos e reciclagem.

4.5. Satisfação dos funcionários do DER/DF com a terceirização

Para os 100 (cem) funcionários pesquisados, 82% pertencem ao sexo masculino e 18% é do sexo feminino.

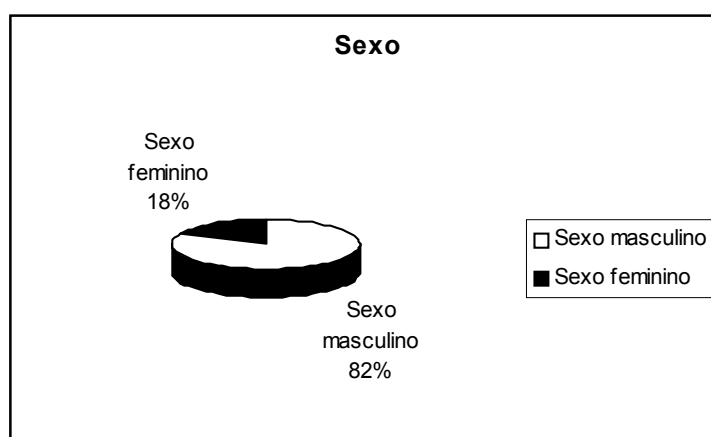


Gráfico 5 – Distribuição dos Funcionários por Sexo

Fonte: Pesquisa DER. (2002)

Em relação a idade dos pesquisados, 18% faz parte da faixa etária entre 20 e 25 anos; 20% para a faixa de 26 a 30 anos; 30% para os entrevistados entre 31 e 40 anos e 32% estão acima dos 41 anos.

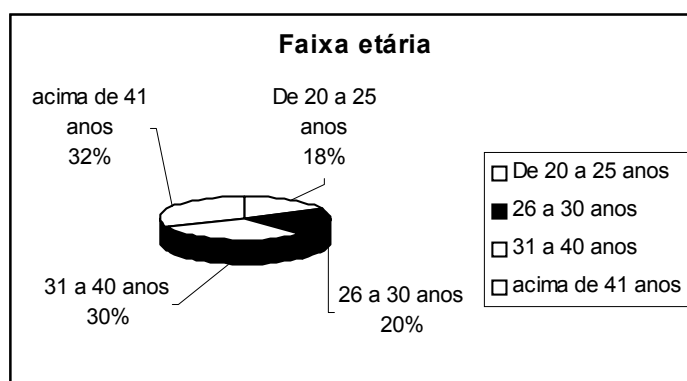


Gráfico 6 – Distribuição por Faixa Etária

Fonte: DER (2002)

Dos pesquisados, 13% faz parte do setor de pessoal; 25% ocupa cargos no setor de recepção; 30% são vigilantes e 32% ocupam cargos de segurança patrimonial.

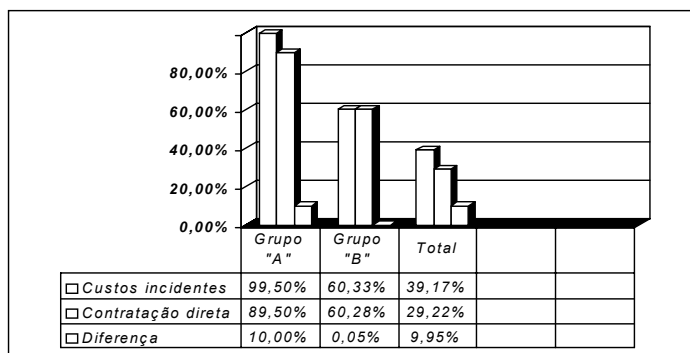


Gráfico 7 – Distribuição por Cargos

Fonte: DER. (2002)

De acordo com o tempo de serviço no DER. 18% trabalham na faixa de 1 a 5 anos; 22% estão entre os que já trabalham de 6 a 10 anos; 36% são funcionários da mesma instituição à 20 anos e 24% já estão no Departamento de Estradas de Rodagem à mais de 21 anos.

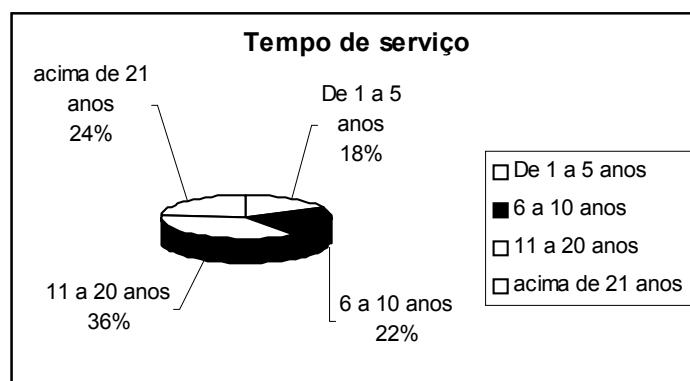


Gráfico 8– Tempo de serviço dos Funcionários

Fonte: DER. (2002)

Em relação a qualidade da segurança patrimonial institucional, para os pesquisados 10% responderam que a mesma era ineficiente, para 32% a segurança era eficiente, porém para a sua maioria 58% consideravam a segurança regular.

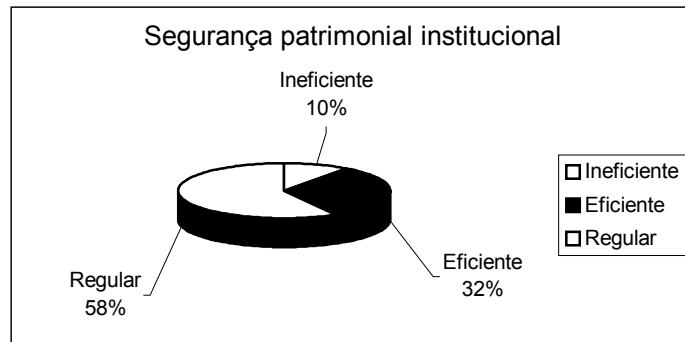


Gráfico 9 – Qualidade da segurança patrimonial

Fonte: DER. (2002)

De acordo com os pesquisados, 51% responderam que sim, houve alteração na estrutura organizacional do DER com a terceirização da segurança patrimonial; 39% responderam que nada alterou e 10% não souberam responder.

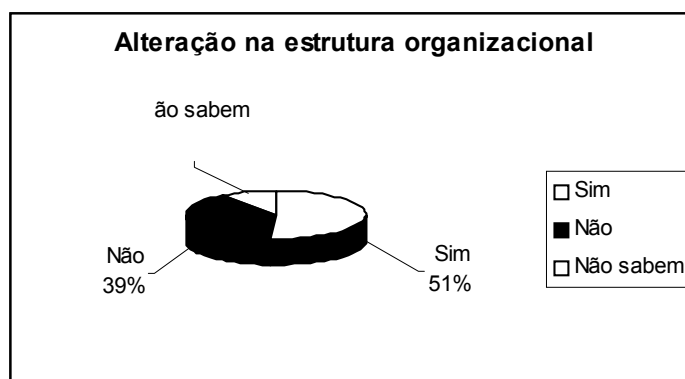


Gráfico 10 – Terceirização da segurança patrimonial

Fonte: DER. (2002)

Conforme o gráfico 7, 52% dos pesquisados responderam que o número de ocorrências na segurança não aumentaram após a terceirização do setor; 36% disseram que sim, houve aumento nas ocorrências e 12% não souberam responder.

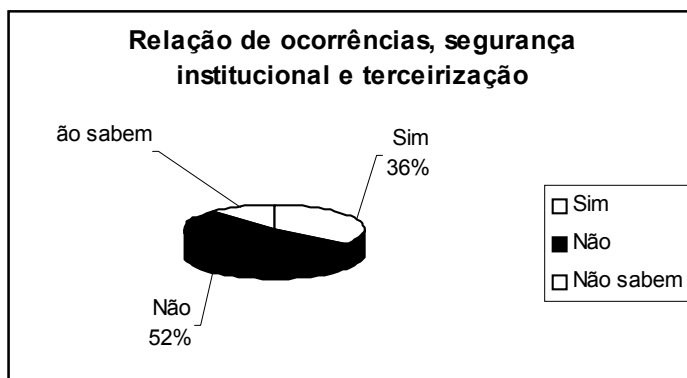


Gráfico 11– Distribuição por Ocorrências

Fonte: DER. (2002)

Em relação à atuação da segurança patrimonial terceirizada, 40% dos pesquisados responderam que houveram mudanças na rotina do setor de recepção, especificamente na portaria, porém 61% afirmaram que mudança mais significativa ocorreu no setor de almoxarifado.

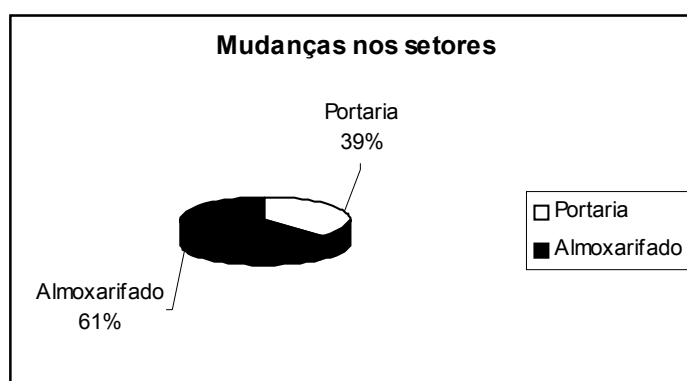


Gráfico 12 – Setores afetados com a terceirização

Fonte: DER. (2002)

A respeito da operacionalização atual da segurança patrimonial no Departamento de Estradas de Rodagem, 42% responderam que a atuação da segurança é eficiente; para 18%, a segurança é muito eficiente; para 15% a atuação é ineficiente, porém 25% dos pesquisados não souberam responder.

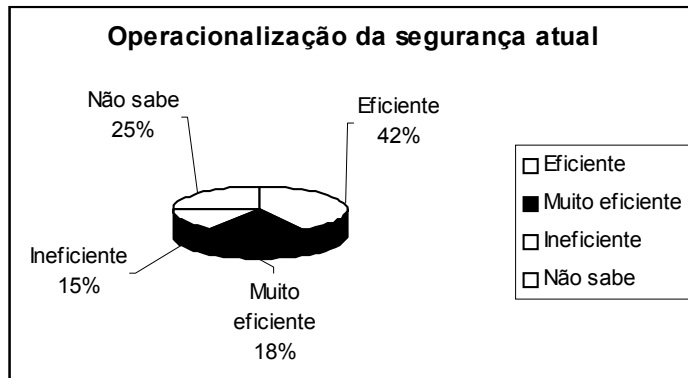


Gráfico 13 – Operacionalização da segurança
Fonte: DER. (2002)

Foi perguntado aos pesquisados, se os mesmos tivessem que escolher para continuar operando na segurança patrimonial no DER, 55% responderam que continuavam com a segurança terceirizada, porém 45%, preferiam continuar com a segurança institucional.

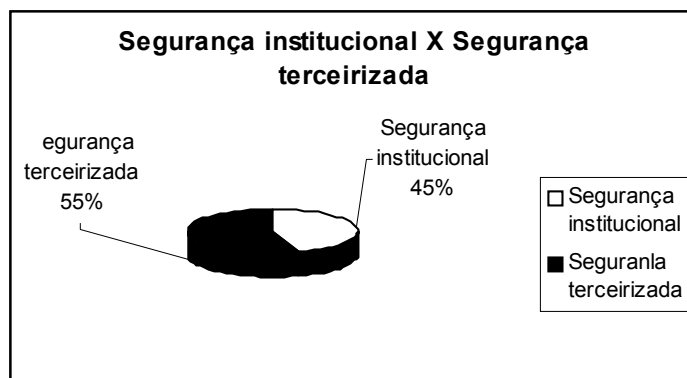


Gráfico 14 – Distribuição por Opção de Escolha
Fonte: DER. (2002)

Para os 100 funcionários do DER pesquisados a respeito da terceirização no setor de segurança patrimonial, em sua maioria pertencentes ao sexo masculino, na faixa etária acima de 41 anos e que trabalham a mais de 20 anos na instituição, consideram que a segurança patrimonial institucional funcionava de forma regular.

Considerando o atual serviço de segurança patrimonial (terceirizada), mais de 50% dos pesquisados concordaram que houve uma profunda alteração na estrutura organizacional do órgão em estudo, sem haver aumento de ocorrências, porém, com mudanças significativas de rotina nos setores de recepção/portaria e principalmente no almoxarifado.

A operacionalização da atual segurança patrimonial é considerada eficiente para a maioria dos funcionários, e se os mesmos tivessem o poder da escolha, preferiam continuar com o atual serviço terceirizado.

CAPÍTULO 5

CONCLUSÕES, PROPOSIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

5.1. Conclusões

Considerando-se a dinâmica de transformação da esfera pública, em vista do impacto das transformações econômicas e tecnológicas sobre as formas organizacionais burocráticas, bem como os efeitos da dinâmica tecnológica sobre a sociedade do trabalho, tendo como efeito o desemprego, a proposta de publicização do governo pode ser reinterpretada segundo uma lógica distinta da diminuição de custos ou da eficiência administrativa, apresentada no discurso oficial.

É possível admitir-se que o desenho de políticas por parte do Estado leva em conta, simultaneamente, os riscos de desintegração social, caso não sejam geradas alternativas que, até certo ponto, substituam os benefícios auferidos com o trabalho (desde o prestígio, até a satisfação imediata de necessidades), e a expansão da economia de serviços (lucrativos). A geração de alternativas aos problemas referidos passaria pela desestabilização da burocracia (organizações e corpo de funcionários), sobretudo, tendo em vista a incompatibilidade entre necessidades de crescimento do setor de serviços e a fatia do “mercado” ainda sob monopólio de um segmento social, no caso a burocracia estatal.

O embate político entre governo, segmentos da burocracia e sindicatos permanece na superficialidade do problema da estabilidade no

trabalho, ligado aos argumentos de combate ao clientelismo político (governo e sindicato) dentro do aparato do Estado. Estes argumentos, entretanto, estão circunscritos à burocracia (e a sua continuidade organizacional) e parecem destituir a reforma do aparelho do Estado dos aspectos políticos relativos à transformação da esfera pública, em que as organizações da sociedade civil concorrem com as organizações burocráticas do Estado.

Como principal foco do trabalho, a terceirização da segurança patrimonial das instalações físicas dos órgãos públicos, proporciona ao governo do Distrito Federal uma maior concentração de esforços na atividade-fim e em áreas consideradas essenciais, atuando com agilidade, flexibilidade e eficiência no atendimento às necessidades da população.

Veja-se que desde 1996, as licitações vêm sendo conduzidas por uma Central de Compras vinculada à Secretaria de Fazenda e Planejamento (SEFP). Estabeleceu, em relação a cada produto ou serviço, uniformidade na metodologia utilizada no processo licitatório, flexibilizando necessidades, grau de exigências, preço médio para contratação e a definição dos prazos de duração dos contratos, sem considerar a existência de fortes indícios de que o critério do “menor preço”, no caso específico, pode não ser o fator determinante ideal para definição da modalidade de contratação da prestação de serviços por terceiros.

Homologada a licitação, incumbe à SGA controlar e fiscalizar a execução do contrato de prestação de serviços, qualquer que seja o órgão da administração. Com esses procedimentos, eliminou a possibilidade de intervenções indevidas e o tráfico de influência visando interesses escusos que

eventualmente poderiam beneficiar agentes da administração pública, direta e indireta, e empresas na contratação ou prestação de serviços.

Especificamente, no caso da segurança patrimonial, onde os contratos podem ser renovados, a critério do contratante e do interesse manifesto do contratado, até o limite de cinco anos, a iniciativa ainda não surtiu efeito, visto que quatro empresas continuam monopolizando os serviços de vigilância das instalações físicas dos órgãos do GDF.

De qualquer modo, minimizou parte das desigualdades sociais com a geração de empregos e a expansão de negócios na medida em que passou a estimular o surgimento de novas empresas no mercado que contribuam para o aumento da arrecadação de impostos. Desenvolveu o senso de parceria, com ganhos significativos para a população usuária dos serviços contratados, além de promover a criatividade empresarial e o aprimoramento de vocações empreendedoras com visão de longo prazo.

Por último, observa-se que a terceirização como forma de gestão permite não só a formação de políticas sociais avançadas como também o controle e fiscalização dos serviços prestados por empresas contratadas, as quais passaram a oferecer um novo padrão de qualidade em função da forte competitividade existente no mercado.

5.2. Proposições

A análise de viabilidade técnica do contrato objeto do Estudo de Caso (141p), realizado entre o GDF e a empresa prestadora de serviços de vigilância, aponta fortes indícios de que o processo licitatório, utilizado na contratação da segurança patrimonial para o DER, não atendeu plenamente ao interesse público.

No geral, as modalidades de licitação pública existentes são burocráticas, muito lentas no seu desdobramento e, em determinados casos, vulneráveis ao tráfico de influência, as manipulações e descaminhos, tornando-se, em razão desses expedientes, onerosas aos cofres públicos.

No caso específico, poderia se acrescentar ao Art 22 da Lei nº 8.666/93 uma outra modalidade baseada nas características de bens e serviços comuns e não mais no seu valor, adotando-se uma nova tipologia que incorpore inovação já em uso.

Fruto de experiência bem sucedida na ANATEL (Medida Provisória nº 2.026 de 04/05/2000, alicerçada no Programa de Redução de Custos do Plano Plurianual para 2000/2003), instituindo no âmbito interno, a modalidade do “Pregão”, com base nos termos do Art 37 da CF, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 3.555 de 08/08/2000, alterado pelos de nº 3.693 e 3.697, de 20 e 21/12/2000, respectivamente.

Trata-se de um aperfeiçoamento no regime de licitações, na medida em que possibilita o incremento da competitividade, ampliação de oportunidades

e um esforço de redução das despesas, uma vez que prevê a aplicação, tão somente, da licitação de tipo menor preço, que define como vencedor o licitante que apresentar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Na prática, isso vem demonstrando uma maior agilidade nas aquisições e contratações, devido à desburocratização dos procedimentos para habilitação e cumprimento da seqüência de etapas da licitação.

O Pregão pode ser adotado para os mesmos tipos de compras e/ou contratações realizadas por meio da *Concorrência*, da *Tomada de Preços* e do *Convite*, envolvendo bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por Edital. Nesse universo, poderiam incluir-se equipamentos, materiais de escritório, peças de reposição, combustíveis e serviços, tais como conservação, limpeza, *vigilância*, locação, manutenção de equipamentos, informática, transportes, dentre outros.

Inovadoras e simples, as regras do pregão prevêem a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, facultando o exame da documentação apenas do licitante detentor do melhor preço, obtido por meio de proposta ou lance, em sessão pública, com a presença dos fornecedores ou virtualmente, por meio eletrônico.

Para participar de um Pregão presencial os interessados encaminham suas propostas, onde aquela de menor preço e as demais ofertas, até 10% superiores, são selecionadas. Objetivando assegurar maior competitividade, quando ocorrer à seleção de um número inferior a três

participantes, estabeleceu-se a condição de se permitir, desde que aceita pelo interessado, a participação dos autores das três melhores propostas apresentadas. Esta regra permite que as aquisições ou contratações sejam realizadas de acordo com os parâmetros do mercado fornecedor.

Uma outra regra que contribui significativamente para a celeridade do processo é a definição do prazo de 8 dias úteis, contados a partir da publicação do aviso.

Requisito inovador para a utilização dessa modalidade, além dos comumente exigidos, tais como disponibilidade orçamentária, elaboração de termo de referência, aprovação do edital pela autoridade competente, entre outros, é a figura do pregoeiro responsável pela condução e adjudicação do Pregão, ficando sua homologação a cargo da autoridade competente que tem atribuições de justificar a necessidade de compra ou contratação e determinar a abertura da licitação.

As propostas dos licitantes e respectivas documentações de habilitação são recebidas em dois invólucros separados, sendo um contendo a proposta, identificando a numeração do Pregão, o objeto e o preço oferecido; um segundo, contendo a documentação de habilitação da empresa participante.

Após a entrega, imediatamente as propostas são abertas, rubricadas pelo pregoeiro, equipe de apoio e participantes, depois de verificada a aceitabilidade conforme os requisitos definidos no Edital. Erros ou falhas de

natureza formal que não alterem a essência e o valor total da proposta, podem ser corrigidos na sessão do Pregão sem acarretar a desclassificação do licitante.

Independentemente da sugestão para que seja alterado o Art 22 da Lei de Licitações e de uma eventual possibilidade de adotar tal modalidade nas contratações de empresas prestadores de serviço de vigilância, esta talvez possa se constituir na maior mudança operada no âmbito das licitações do Governo, por requerer dos usuários maior dedicação, conhecimento e comprometimento com a “coisa pública”, implicando não só na mudança de procedimentos, como também de postura desses profissionais com a assimilação de um novo paradigma de negociação com maior responsabilidade para compras e contratações governamentais abrangidas pelo Pregão.

5.3. Recomendações

Pelo exposto, verifica-se que o trabalho de pesquisa não se esgotou, apontando alternativas que, devidamente estruturadas e focadas no essencial possam eventualmente contribuir para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado à sociedade.

O neoliberalismo diagnosticou na “crise” do Estado a fonte de todos os males da “modernidade”. Neste sentido, propõe a redefinição da relação Estado/Sociedade, a partir de um conjunto de medidas de estabilização da economia, cuja proposta aponta o deslocamento das preocupações com a governabilidade democrática, para a preocupação com a governança, ou seja, a

capacidade administrativa do Estado de formulação e implementação das políticas públicas.

Nesta perspectiva, o governo federal por meio do Plano de Reformas, dentro de um contexto de “economia global”, busca incentivar simultaneamente o desenvolvimento do terceiro setor e o setor de serviços lucrativos.

Com base nessas premissas, sugere-se continuidade da pesquisa em relação a redefinição da relação Estado e Sociedade, buscando identificar outras formas de atuação que possam privilegiar uma melhor aplicação dos recursos orçamentários sem comprometer a capacidade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades da população.

Dentre essas alternativas, realizar estudos sobre aspectos legais, ambiente institucional, custos de implantação, estrutura adequada e todos os demais fatores necessários à elaboração de uma proposta de viabilidade para criação da Agência de Segurança Patrimonial, subordinada à Secretaria de Gestão Administrativa do Distrito Federal. Pela concepção básica, uma corporação uniformizada e armada, com poder fiscalizador, à qual caberia a vigilância do patrimônio do Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

ABDALA, Vantuil. Terceirização: atividade-fim e atividade-meio; responsabilidade subsidiária do tomador de serviço. *Revista LTr*. São Paulo, v.60, n. 5, maio/1996.

ALBRECHT, Karl. *Revolução nos serviços. Como as empresas podem revolucionar a maneira de tratar os seus clientes*. São Paulo: Pioneira, 1992.

ALBRECHT, Karl e BRADFORD, Lawrence J. *Serviços com qualidade: A vantagem competitiva*. São Paulo: Makron Books, 1992.

ABRÚCIO, F. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. São Paulo: Saraiva 1996.

ALMEIDA, Amador Paes de. *A terceirização no direito do trabalho: limites legais e fraude à lei*. *Revista de Direito do Trabalho*. São Paulo, n. 80, dez./1992.

ALVAREZ, Manuel S. B. *Terceirização: parceira e qualidade*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Administração indireta brasileira*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BARAÚNA, Augusto C. F. de. *A Terceirização à luz do Direito do Trabalho*. São Paulo: LED, 1997.

BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkley. University of Califórnia Press, 1992.

BASTOS Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 1994.

BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996

BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Ciência Política*. Brasília: Unb, Vol. I e II, 1995. Trad. João Ferreira, 8. ed.

BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990. Trad. Renée Zicman

BRESCIANI, Luiz Paulo. *Restruturação industrial e negociação coletiva: o sindicalismo brasileiro vai a luta? In: Terceirização: Diversidade e negociação no mundo do trabalho*. Heloisa de Souza Martins & José Ricardo Ramalho (orgs.), São Paulo: Hucitec / Cedi-Nets, 1994.

CASTANHEIRA, Joaquim. *O terceiro será o primeiro*. Exame, Rio de Janeiro, v.2 n. 16, 56-57p, ago 1992.

CASTRO, Rubens Ferreira. *A terceirização no direito do trabalho*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.

CATHARINO, José Martins. *Neoliberalismo e seqüela*. São Paulo: LTr, 1997.

CAVALCANTE JÚNIOR, Ophir. *A terceirização das relações laborais*. São Paulo: LTr, 1996.

CHENAIS, François. *A globalização e o curso do capitalismo de fim- de- século* IN: Economia e Sociedade. Campinas: UNICAMP/IE, nº 5, dez. 1995.

CRETELLA JR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

CRONE, R. K. *Negotiating an Outsourcing Agreement*. *Bank Management*. March 1992.

CROZIER, M. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França com o sistema social e cultural*. Brasília: Ed. Unb, 1981. Trad. Juan A Gile Sobrinho.

DAVID, Lilian B. *Terceirização da Riocell reduz custo em 25%*. Jornal Gazeta Mercantil, 9/7/1991, 32p.

DAVIDOW, William, UTTAL, Bro. *Serviço total ao cliente – A arma decisiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

DENTON, Keith. *Qualidade em serviços – o atendimento ao cliente como fator de vantagem competitiva*. São Paulo: Markron Books, 1990.

DIEZ, Manoel Maria. *Derecho administrativo*. Tomo III. Buenos Aires: Ed. Bibliográfica Argentina, 1967

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Parcerias na administração pública concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.

DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. Vol. 2, 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing, 1928

FALCÃO, Ismael M. *A terceirização e o direito do trabalho*. São Paulo: EDIPRO, 1996.

FARIA, Aparecido de. *Terceirização: um desafio para o movimento sindical*. In: *Terceirização: Diversidade e negociação no mundo do trabalho*. Heloisa de Souza Martins & José Ricardo Ramalho (orgs.), São Paulo : Hucitec / Cedi-Nets, 1994.

FERREIRA, Ivanete S.B. *A relação Estado-Mercado no processo de constituição da assistência social durante o Governo Collor* IN: *Serviço Social & Sociedade*, AnoXIV, nº43, dezembro 1993.

FILHO, Rodolfo Pamplona. *O dano moral na relação de emprego*. São Paulo: LTR, 1999.

FONTANELLA, TAVARES & LEIRIA. *O lado (des) humano da terceirização*. Salvador : Casa da Qualidade, 1995.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999

GIOSA, Lívio Antonio. *Terceirização : uma abordagem estratégica*. 5. ed. ver. e ampl. São Paulo : Pioneira, 1999.

GREENWOOD, Ernest. *Métodos principales de la investigacion social empirica*. Buenos Aires: Piedos, 1973.

GRIFFIN, Abbie et al. *Best Practices for customer satisfaction in manufacturing firms*. Sloan management review, v. 36, n. 2, 87-98p, 1995.

GRÖNROOS, Christian. *Marketing: Gerenciamento e serviços – a competição por serviços na hora da verdade*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1984. Trad. Flávio R. Kothe.

HADDAD, José Eduardo. *A terceirização na visão da Justiça do Trabalho*. Suplemento Trabalhista 021/94, 117p.

HESKETT, James L., SASSER JÚNIOR, W. Earl e HART, Christopher W. L. *Serviços revolucionários – Mudando as regras do jogo competitivo na prestação de serviços*. São Paulo: Pioneira, 1993.

HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

IANNI, Octavio. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. 194p.

JÉZE, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Trad. Julio N. San Millán Almagro. Buenos Aires: Depalma, 1949

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Aide, 2. ed. São Paulo: Saraiva.

JÚNIOR SERRA, J. *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KETL, D. & J. DILÚLIO. *Inside the reinvention machine: appraising governmental reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.

LAUBADÈRE, André de. *Trois public économique*. 2. ed. Paris: Dalloz, 1976.

LEIRIA, Jerônimo Souto, SARAT, Newton Dornelles. *Terceirização passo a passo: o caminho para a administração pública e privada*. Porto Alegre: Sagra, 1992.

LEVITT, Theodore. *Marketing para desenvolvimento dos negócios*. São Paulo: Cultrix, 1974.

LISWOOD, Laura A. *Serving them right – innovative and powerful customer retention strategies*. New York: Harper & Row, 1990.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. Trad. Meton Porto Gadelha.

MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o direito do trabalho*. São Paulo: Malheiros, 1995.

MAZAGÃO, Mário. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 16. ed. Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*, 4 ed. Rio de Janeiro: Malheiros,

MUKAI, Toshio. *Estatutos jurídicos de licitações e contratos administrativos*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000

NOGUEIRA & FERREIRA. *Terceirização de serviços de tecnologia de informação: um estudo em bancos comerciais e privados*. Rio de Janeiro: ENANPAD, 1996.

OLIVEIRA Marco A *Terceirização: estruturas e processos em xeque nas empresas*. São Paulo : Nobel, 1994.

PAGNONCELLI, Dernizo. *Terceirização & Parceirização: estratégias para o sucesso empresarial*. Rio de Janeiro : D. Pagnoncelli, 1993.

PRADO, Armando de S. *O processo de terceirização na economia brasileira*. Fundação Instituto Tecnológico de Osasco – Cadernos de Monografia de Bacharelado. s./d.

PRUNES, José Luiz Ferreira. *Terceirização do Trabalho*. Curitiba : Juruá, 1995.

QUEIROZ, Carlos A R. S. de. *Manual de Terceirização*, 7. Ed. São Paulo : STS, 1992.

RICHARDSON, Roberto Jarry e Colaboradores. *Pesquisa social métodos e técnicas*. 3 ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999

ROMANOSCHI, Paulo Otto. *Terceirizar sem planejar, pode falhar : sua empresa está preparada ?* São Paulo : Maltese, 1994.

SAYÃO, Filomena. *Semco lança no país a quarteirização*. Folha de São Paulo, 10/08/1994, Dinheiro, 2-10p.

SILVA, Ciro P. da. *A terceirização responsável : modernidade e modismo*. São Paulo : LTr, 1997.

VALES, Gláucia Vasconcellos. *Estratégia empresarial, terceirização e parceria*. São Paulo: Suma Econômica, n. 158, p. 6-13, dezembro 1992.

WOMACK, James P. *A máquina que mudou o mundo* / James P. Womack, Daniel T. Jones, Daniel Roos; tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 1992

YIN, Robert K. *Estudo de caso planejamento e métodos*. 2 ed. São Paulo: Bookman, 2001.

APÊNDICE 01

QUESTIONÁRIO

1) Sexo

Masculino Feminino

2) Idade

De 20 a 25 anos 26/30 31/40 acima de 41 anos

3) Cargo

Vigilante Recepção Segurança RH

4) Há quanto tempo trabalha no DER?

De 1 a 5 anos 6/10 11/20 acima de 21 anos

5) A atuação da segurança patrimonial institucional era?

Eficiente Regular Ineficiente

6) Com a terceirização do setor de segurança patrimonial, houve alteração na estrutura organizacional da instituição?

Sim Não Não sabe

7) Após a segurança patrimonial ser terceirizada, o número de ocorrências aumentaram em relação a segurança institucional?

Sim Não Não sabe

8) Atualmente a atuação da segurança patrimonial mudou a rotina de quais setores?

9) A operacionalização da segurança patrimonial do DER, pode ser considerada:

Muito eficiente Eficiente Ineficiente Não sabe

10) Se tivesse que escolher entre a segurança patrimonial institucional e a que opera atualmente no DER, qual optaria?

APÊNDICE 02