

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

ANDERSON TORRES MARTINS CARVALHO

**PARCERIAS PÚBLICAS PRIVADAS COM FOCO EM CONTRATOS DE
PERFORMANCE**

PONTA GROSSA

2022

ANDERSON TORRES MARTINS CARVALHO

**PARCERIAS PÚBLICAS PRIVADAS COM FOCO EM CONTRATOS DE
PERFORMANCE**

Private public partnerships with a focus on performance contracts

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Cezar Augusto Romano.

PONTA GROSSA

2022



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



ANDERSON TORRES MARTINS CARVALHO

PARCERIAS PÚBLICAS PRIVADAS COM FOCO EM CONTRATOS DE PERFORMANCE

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Administração Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).
Área de concentração: Administração Pública.

Data de aprovação: 25 de Fevereiro de 2022

Prof Cezar Augusto Romano, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Daniel Poletto Tesser, - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Iluska Lobo Braga, Doutorado - Fundação Universidade Federal de Rondônia (Unir)

Prof.a Isaura Alberton De Lima, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Reginaldo Borges, - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 25/02/2022.

https://sistemas2.utfpr.edu.br/dpls/sistema/aluno01/mpCADEDocsAssinar.pcTelaAssinaturaDoc?p_pesscodnr=221718&p_cadedocpescodnr=241...

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu orientador Professor Doutor Cezar Augusto Romano, o sábio já dizia que para a glória e o sucesso acompanharem nossas empreitadas, jamais devemos perder de vista os seguintes fatores: a doutrina, o tempo, o espaço, o comando e a disciplina. Por todas as vezes que pequei por um deles, ele estava lá para me recolocar nos trilhos.

Gostaria de deixar registrado também, o meu reconhecimento a minha esposa, que me apoiou neste momento e a minha família que sempre torceu por mim.

Aos colegas de trabalho que tanto me ajudaram na concepção deste trabalho além da compreensão durante a caminhada.

Para finalizar não posso me esquecer de agradecer a UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná) por fornecer os meios para a conclusão deste mestrado.

O êxito da vida não se mede pelo caminho que
você conquistou, mas sim pelas dificuldades que
superou no caminho.
(Abraham Lincoln, 1861).

RESUMO

A existência da administração pública é uma característica comum a todas as nações, qualquer que seja o sistema de governo. Embora as responsabilidades diárias dos administradores públicos possam variar muito, dependendo do tipo de organização em que trabalham, o fio comum entre os administradores públicos é tipicamente um profundo compromisso de servir suas comunidades e contribuir para sua melhoria geral. E para servir ao bem comum, a administração pública necessita que determinadas funções sejam realizadas diretamente por seus servidores, ou, por meio de terceiros que são contratados para realizar atividades que contribuem para que a administração pública cumpra seu papel institucional. As parcerias público-privadas envolvem a colaboração entre uma agência governamental e uma empresa do setor privado que pode ser usada para financiar, construir e operar projetos. Um contrato de performance é um acordo entre um Governo e uma agência pública ou empresa privada que estabelece metas gerais para uma outra agência ou fornecedor, define metas para medir o desempenho e fornece incentivos para atingir essas metas. Eles incluem uma variedade de mecanismos baseados em incentivos para controlar as agências públicas ou os fornecedores e controlar o resultado ao invés do processo. Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a utilização de contratos de performance para as Parcerias Público Privadas na área de saneamento. A metodologia adotada na formulação do trabalho foi um estudo de caso em uma área de grande adensamento populacional no estado de São Paulo fundamentado em pesquisas bibliográficas e pesquisa documental. Entre os achados desta pesquisa, observou-se que a meta de implantação do escopo mínimo do contrato e da redução do Volume Perdido foi atingida, superando em 04 meses do período de implantação, com resultados acima de 120% da meta.

Palavras-chave: Parcerias públicos-privadas; Contratos de alta performance; Setor público; Setor privado; PPP; Saneamento; Terceirização.

ABSTRACT

The existence of public administration is a feature common to all nations, whatever the system of government. While the day-to-day responsibilities of public administrators can vary greatly depending on the type of organization they work for, the common thread among public administrators is typically a deep commitment to serving their communities and contributing to their overall betterment. And to serve the common good, the public administration needs certain functions to be performed directly by its servants, or, through third parties who are hired to carry out activities that contribute to the public administration fulfilling its institutional role. Public-private partnerships involve collaboration between a government agency and a private sector company that can be used to finance, build and operate projects. A performance contract is an agreement between a government and a public agency or private company that sets general targets for another agency or supplier, sets targets for measuring performance, and provides incentives to achieve those targets. They include a variety of incentive-based mechanisms to control public agencies or providers and control the outcome rather than the process. This research has the general objective of analyzing the use of performance contracts for Public-Private Partnerships in the sanitation area. The methodology adopted in the formulation of the work was a case study in an area of great population density in the state of São Paulo, based on bibliographic research and documental research. Among the findings of this research, it was observed that the goal of implementing the minimum scope of the contract and the reduction of the Lost Volume was reached, surpassing in 04 months of the implementation period, with results above 120% of the goal.

Keywords: Public-private partnerships; High performance contracts; Public sector; Private sector; PPP; Sanitation; Outsourcing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Evolução do Desempenho – Durante Implantação	67
Figura 02 – Evolução do Desempenho – Pós Implantação	68
Figura 03 – Evolução – Índice de perdas totais por ligação na distribuição (IPDT) ...	70
Figura 04 – Evolução – Índice de água não comercializada (IANC)	71
Figura 05 – Demonstração do Volume Distribuído	72
Figura 06 – Demonstração do Volume Faturado	72
Figura 07 – Demonstração do Volume Perdido	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BC	Banco Central
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IANC	Índice de água não comercializada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos Educacionais
IPDT	Índice de perdas totais por ligação na distribuição
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional da UTFPR
PROPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UTFPR
PROFIAP	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
VD	Volume Distribuído
VP	Volume Perdido
VRP	Válvula Redutora de Pressão
VU	Volume Utilizado

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 OBJETIVO DA PESQUISA	15
1.1.1 Objetivo Geral.....	15
1.1.2 Objetivos Específicos	15
1.2 JUSTIFICATIVA.....	15
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	16
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.2 PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	20
2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	22
2.4 A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS	25
2.4.1 Definições de Terceirização	25
2.4.2 Terceirização: Contexto Histórico	26
2.4.3 Contratos de Prestação de Serviços	28
2.5 TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	29
2.5.1 Terceirização na Administração Pública Federal.....	31
2.5.2 Quando a Administração Pública Pode Terceirizar	31
2.5.3 Serviços Terceirizados na Esfera Pública	33
2.5.4 Contrato e Licitação.....	34
2.5.5 Quarteirização	37
2.5.6 Algumas Vantagens Decorrentes do Processo de Terceirização	39
2.5.7 Algumas Desvantagens Decorrentes do Processo de Terceirização	41
2.5.8 Terceirização e a Precarização do Trabalho	44
2.6 CONTRATOS DE PERFORMANCE.....	45
2.6.1 Os Benefícios da Contratação de Performance	47
2.6.2 Métricas para Avaliar o Desempenho dos Contratos de Performance	50
3 METODOLOGIA	52
3.1 COLETA DE DADOS – BIBLIOGRÁFICO	53
3.2 COLETA DE DADOS – ESTUDO DE CAMPO	54
3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS	54
4 ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÕES	57
4.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	58
4.2 DELIMITAÇÃO DO CASO	58
4.3 ROTEIRO DO ESTUDO	59
4.3.1 Objeto do Contrato de Performance	59
4.3.2 Regras do Contrato	61
4.3.3 Características do Setor Pré-Contrato.....	62
4.3.4 Fases do Estudo.....	63

4.3.5	Acompanhamento do Contrato.....	63
4.4	COLETA DAS INFORMAÇÕES:.....	65
4.4.1	Características do Setor Pós Contrato:	65
4.4.2	Implantação de Infraestrutura:.....	66
4.4.3	Evolução do Contrato – Fase de Implantação de Escopo Mínimo:	66
4.4.4	Evolução do Contrato – Fase de Apuração de Resultados:	67
4.5	ANÁLISE DOS DADOS	68
4.5.1	Análise de Implantação de Infraestrutura.	70
4.5.2	Análise de Indicadores.	70
4.5.3	Análise de Volumes de Água.....	71
4.6	CONCLUSÃO DA OBSERVAÇÃO	73
5	ELABORAÇÃO DE UM CONTRATO DE PERFORMANCE	75
5.1	ANÁLISE AMBIENTE EXTERNO	75
5.2	BASE JURÍDICA – PROCESSO CONTRATUAL	76
5.3	OBJETO DO CONTRATO	77
5.4	GARANTIAS E FORMA DE FINANCIAMENTO	79
5.5	ELEMENTOS REGULATÓRIOS	82
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS.....	88

1 INTRODUÇÃO

A administração pública é frequentemente considerada como aquela que inclui alguma responsabilidade pela determinação de políticas e programas de governos. Especificamente, é o planejamento, organização, direção, coordenação e controle das operações do governo (VAZ, 2012).

A existência da administração pública é uma característica comum a todas as nações, qualquer que seja o sistema de governo. A administração pública é praticada nos níveis federal, estadual e municipal, sendo que as relações entre os diferentes níveis de governo em uma nação exigem algum grau de coordenação na busca dos objetivos comuns. Na maior parte do mundo, o estabelecimento de classes administrativas, executivas ou diretivas altamente treinadas tornou a administração pública uma profissão distinta. O corpo de administradores públicos é geralmente chamado de serviço civil (JUNQUILHO, 2012).

Embora as responsabilidades diárias dos administradores públicos possam variar muito, dependendo do tipo de organização em que trabalham, o fio comum entre os administradores públicos é tipicamente um profundo compromisso de servir suas comunidades e contribuir para sua melhoria geral. O termo "serviço público" é usado com frequência no campo da administração pública e é esse desejo de servir ao bem público que chama as pessoas a se tornarem administradores públicos (JUNQUILHO, 2012).

E para servir ao bem comum, a administração pública necessita que determinadas funções sejam realizadas diretamente por seus servidores, ou, por meio de terceiros que são contratados para realizar atividades que contribuem para que a administração pública cumpra seu papel institucional. A contratação de terceiros para prestar serviços em nome da administração pública ou em suas dependências, é chamada de terceirização ou subcontratação.

A terceirização é caracterizada como a contratação de uma outra empresa para a realização de um serviço ou processo com mão de obra externa com a finalidade de execução de atividades-meio. Tal mecanismo pode ser empregado também na Administração Pública, uma vez que, tem firmados contratos de fornecimento e de empreitadas.

Assim, a terceirização na Administração Pública é uma contratação de empresa específica e por tempo definido para a execução de uma atividade-meio

definida que será desempenhada por terceiros, não se configurando como delegação do serviço público, mas sim, de uma prestação de serviço pontual.

Ainda conforme Di Pietro (2010), toda vez que a Administração Pública recorre a terceiros para a contratação de serviços que ela mesmo poderia executar, ela está terceirizando ou delegando.

As parcerias público-privadas envolvem a colaboração entre uma agência governamental e uma empresa do setor privado que pode ser usada para financiar, construir e operar projetos, como redes de transporte público, parques e centros de convenções. Financiar um projeto por meio de uma parceria público-privada pode permitir que um projeto seja concluído mais cedo ou torná-lo uma possibilidade em primeiro lugar.

As parcerias público-privadas geralmente envolvem concessões de impostos ou outras receitas operacionais, proteção contra responsabilidades ou direitos de propriedade parcial sobre serviços e propriedade nominalmente públicos para o setor privado, entidades com fins lucrativos.

As parcerias público-privadas são normalmente encontradas na infraestrutura de transporte, como rodovias, aeroportos, ferrovias, pontes e túneis. Suposições de infraestrutura municipal e ambiental incluem instalações de água e esgoto. As acomodações de serviço público incluem edifícios escolares, prisões, dormitórios estudantis e instalações de entretenimento ou esportes.

De acordo com Sander e Souza (2019), existe a necessidade de rever as formas de gestão da máquina pública, e a terceirização ajuda nesse sentido, pois, segundo os mesmos, ela ajuda a focar na qualidade final do serviço prestado, e ainda, no atual cenário em que se encontra a governança. É extremamente necessário a discussão e maiores esclarecimentos sobre esse assunto, de grande interesse da sociedade brasileira. Nesse mesmo sentido, Carneiro (2016) aponta a importância do tema, pois segundo a mesma, apesar dos recentes avanços na legislação como na lei 11.079/2004, existe uma ameaça constante no tipo de contratação terceirizada, tendo em vista que a mesma não apresenta uma regulamentação específica, clara e de fácil entendimento, podendo prejudicar tanto os contratantes quanto os contratados.

Mediante este cenário, esta pesquisa tem como questão norteadora: Qual a importância e finalidade da utilização de contratos de performance para as parcerias públicos privadas?

1.1 OBJETIVO DA PESQUISA

Com o propósito de explorar o tema da pesquisa foram determinados um objetivo geral e quatro específicos, expostos nessa seção.

1.1.1 Objetivo Geral

Neste sentido, esta pesquisa possui como objetivo geral analisar a utilização de contratos de performance para as Parcerias Público Privadas na área de saneamento.

1.1.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever a evolução do conceito de parceria público-privada no Brasil;
- b) Apresentar conceitos relativos ao Contrato de Performance;
- c) Analisar contrato de gestão de parceria público-privada de uma empresa pública na área de saneamento;
- d) Demonstrar a análise de resultados de um estudo de caso (empresa pública da área de saneamento).

1.2 JUSTIFICATIVA

A pesquisa é justificada como uma forma de contribuir ao meio acadêmico em que está inserido, além de ser possível enriquecer a temática referente “parcerias públicos privadas” com foco em contratos de performance.

O conhecimento sobre o tema das parcerias público-privadas e os contratos de performance são temas muito atuais de discussão e aderentes para a área de atuação (Administração Pública) e para o Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap).

Com isto é possível imaginar uma tendência de crescimento do tema nos próximos anos com o advento da onda de privatizações e de terceirizações, com isto

o tema se torna ainda mais relevante num contexto de poucos profissionais da Administração Pública devidamente capacitados para a execução destas parcerias.

Neste contexto das ondas privatistas e poucos profissionais treinados é dever do ambiente universitário a inserção do tema e discussões com o intuito de discutir melhores maneiras e métodos de construção destas “parcerias”.

A pesquisa então, vislumbra apresentar argumentos para fomentar, ou mesmo induzir, essa discussão no ambiente acadêmico para essa nova demanda profissional e social.

A proposta então se justifica como uma forma de agregar conhecimento em seu meio social, onde pretende-se apresentar um material concreto, possibilitando também a compreensão dos leitores, mesmo que sem conhecimento técnico, que buscam maior conhecimento sobre o tema.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A pesquisa proposta foi construída com o intuito de manter uma fluidez na leitura e construir um aprofundamento sobre o tema durante o transcorrer do trabalho. No capítulo inicial é apresentando a introdução ao tema da pesquisa, após é apresentado um segundo capítulo onde são relatados os principais aspectos da administração pública, bem como sua história e especificações no Brasil, apresenta o tópico sobre terceirização de serviços, traz especificações sobre a terceirização de serviços no setor público, apresenta as definições sobre os contratos de performance e seus benefícios além de apresentar o embasamento teórico sobre as parcerias públicos-privadas.

Na sequência, é explanado o contexto e fundamentos do trabalho, é apresentado também os métodos utilizados para a coleta e análise do material pesquisado para desenvolvimento do conteúdo.

O capítulo seguinte traz a análise e discussão sobre a pesquisa bibliográfica, a descrição do estudo de caso, acompanhamento das fases e a análise dos resultados. Por fim do trabalho, é apresentado as considerações finais da pesquisa e estudo de campo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo de referencial teórico estão apresentados os principais conceitos que fundamentaram a pesquisa, o estudo foi decomposto em 06 partes complementares, condição para um melhor entendimento do mesmo, abrangendo os temas: administração pública, princípios da administração pública, administração pública no Brasil, terceirização de serviços, terceirização no setor público e contratos de performance.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública define-se através de um âmbito institucional, baseada na Constituição, leis e regulamentos. Desta forma, Melo (2010) cita que a administração é o atingimento das metas organizacionais de modo eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais.

De origem francesa, a administração pública surgiu no fim do século XVIII, consagrando-se como ramo autônomo do direito com o desenvolvimento do Estado de Direito, a qual é baseada em conceitos de serviço público, poder público, autoridade e especialidade de jurisdição. Dentre os princípios que norteiam a administração pública e até o próprio direito administrativo, destaca-se o de separação das autoridades administrativas e jurídicas, seja a responsabilidade do poder público e da legalidade (DONALD e WHITE, 2011).

Desta forma, Arce (2016) cita que a administração pública é um conjunto de funções, normas e leis, segundo as normas do direito e da moral, desempenhadas e respeitadas para se organizar a administração do Estado.

Sobre estes aspectos Prado (2017) cita que os deveres da administração pública decorrem do princípio da indisponibilidade do interesse público, pelos princípios do dever de agir, do dever da eficiência, do dever probidade e do dever de prestar contas.

A Administração Pública como disciplina não é muito antiga e tem apenas cem anos. Durante estes anos, a Administração Pública passou por várias fases de desenvolvimento. A disciplina da Administração Pública nasceu nos EUA, e o crédito

por ter iniciado como um estudo acadêmico da Administração Pública é de Woodrow Wilson, que estava ensinando Ciência Política na Universidade de Princeton e que mais tarde se tornou o presidente dos EUA. Ele é considerado o pai da disciplina da Administração Pública (GITMAN, 2010).

Hoje, a administração pública é frequentemente considerada como algo que inclui também alguma responsabilidade pela determinação das políticas e programas de governos. Especificamente, é o planejamento, organização, direção, coordenação e controle das operações governamentais (DONALD e WHITE, 2011).

A administração pública é uma característica de todas as nações, sejam quais forem os sistemas de governo. Dentro das nações, a administração pública é praticada em níveis central, intermediário e local. Na verdade, as relações entre os diferentes níveis de governo em uma única nação constituem um problema crescente de administração pública (GUIMARÃES, 2011).

Na maior parte do mundo, o estabelecimento de classes administrativas, executivas ou diretivas altamente treinadas tornou a administração pública uma profissão distinta. O corpo de administradores públicos é geralmente chamado de função pública. Tradicionalmente, o serviço civil é contrastado com outros órgãos que servem o estado em tempo integral, como os militares, o judiciário e a polícia. Os serviços especializados, às vezes chamados de serviços civis científicos ou profissionais, fornecem suporte técnico em vez de administrativo geral (BRESSER-PEREIRA, 2015).

Tradicionalmente, na maioria dos países, também é feita uma distinção entre o serviço público local e as pessoas que exercem funções diplomáticas no exterior. Um funcionário público, portanto, é aquele de um corpo de pessoas diretamente empregadas na administração dos assuntos internos do estado e cujo papel e status não são políticos, ministeriais, militares ou policiais (SILVA, 2015).

Na maioria dos países, o serviço público não inclui o governo local ou empresas públicas. Em alguns países, entretanto particularmente aqueles estados unitários em que a administração provincial faz parte do governo central alguns funcionários provinciais são funcionários públicos. Nos Estados Unidos, todos os níveis de governo têm os próprios serviços civis federal, estadual e local e um serviço público é especificamente a parte do serviço governamental inscrita por exame e que oferece mandato permanente (DONALD e WHITE, 2011).

Certas características são comuns a todos os serviços públicos. Os servidores públicos seniores são considerados conselheiros profissionais daqueles que formulam a política do Estado. Em alguns países, os requisitos de ingresso para uma carreira no serviço público superior enfatizam as qualificações em áreas técnicas como contabilidade, economia, medicina e engenharia (MEDEIROS et al., 2013).

Em outros países, o treinamento jurídico é considerado adequado e, em outros, nenhuma disciplina técnica ou acadêmica específica é exigido entre os candidatos a cargos seniores. Quaisquer que sejam as qualificações precisas, os servidores públicos de alto escalão são profissionais no sentido de que a experiência em negócios públicos é considerada como que proporciona o conhecimento dos limites dentro dos quais a política do Estado pode ser efetivada e dos prováveis resultados administrativos de diferentes cursos de ação (GUIMARÃES, 2011).

Espera-se que os funcionários públicos em todos os países aconselhem, avisem e ajudem os responsáveis pela política estadual e, se isso for decidido, forneçam a organização para a implementação. A responsabilidade pelas decisões políticas recai sobre os membros políticos do executivo (aqueles membros que foram eleitos ou nomeados para dar direção política ao governo e, normalmente, funcionários públicos de carreira) (DENHARDT, 2012).

Habitualmente, os funcionários públicos são protegidos da culpa ou censura pública pelos conselhos. Os atos da administração podem, contudo, estar sujeitos a controles judiciais especiais, dos quais nenhum membro do executivo pode defendê-los (BRESSER-PEREIRA, 2015).

Os serviços públicos são organizados em linhas hierárquicas padrão, nas quais uma estrutura de comandar sobe em forma de pirâmide dos cargos mais baixos aos mais altos. O comando implica a obediência às ordens legítimas de um superior e, para a manutenção deste sistema, a hierarquia dos cargos é marcada por cargos fixos, com funções bem definidas, poderes específicos e salários e privilégios objetivamente avaliados. Em alguns países, pode haver nomeação direta para cargos mais altos de pessoas não empregadas anteriormente pelo serviço, mas mesmo assim um sistema reconhecido de promoção interna enfatiza a natureza da pirâmide hierárquica (DONALD e WHITE, 2011).

2.2 PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao longo do século 20, as investigações e a prática da administração pública foram essencialmente pragmáticos e normativos, e não teóricos e livres de valores. Isso pode explicar por que a administração pública, ao contrário de algumas ciências sociais, se desenvolveu sem muita preocupação com uma teoria abrangente. Somente em meados do século 20 e com a disseminação da teoria da burocracia do sociólogo alemão Max Weber, houve muito interesse em uma teoria da administração pública (DENHARDT, 2012).

A maior parte da teoria burocrática subsequente, entretanto, foi dirigida ao setor privado, e houve pouco esforço para relacionar a teoria organizacional à teoria política. Um princípio proeminente da administração pública tem sido a economia e a eficiência, ou seja, a prestação de serviços públicos a um custo mínimo. Geralmente, esse tem sido o objetivo declarado da reforma administrativa (SALM e MENEGASSO, 2009).

Apesar da crescente preocupação com outros tipos de valores como capacidade de resposta às necessidades públicas, justiça e tratamento igualitário e envolvimento dos cidadãos nas decisões do governo; a eficiência continua a ser uma meta principal. Na preocupação com a eficiência e melhoria, a administração pública tem se concentrado frequentemente em questões de organização formal (BRESSER-PEREIRA, 2015).

É geralmente aceito que os problemas administrativos podem ser corrigidos, pelo menos parcialmente, pela reorganização. Muitos princípios organizacionais se originaram com as organizações militares, e outros de empresas privadas (GUIMARÃES, 2011). Como senso comum entre eles, podemos destacar:

- Organizar departamentos, ministérios e agências com base em propósitos comuns ou intimamente relacionados;
- Agrupar atividades semelhantes em unidades únicas,
- Equiparar responsabilidade com autoridade;
- Garantir a unidade de comando (apenas um supervisor para cada grupo de funcionários);
- Limitar o número de subordinados e reporta a um único supervisor,
- Diferenciar atividades de linha (operacionais ou de finalidade) de atividades de equipe (assessoria, consultoria ou suporte);

- Emprega o princípio de gestão por exceção (apenas o problema ou caso incomum é levado ao topo);
- Tem uma clara cadeia de comandar para baixo e de responsabilidade para cima.

Alguns críticos sustentaram que esses e outros princípios de organização da administração pública são úteis apenas como critérios grosseiros para determinadas situações organizacionais. Eles acreditam que os problemas organizacionais são diferentes e que a aplicabilidade das regras a várias situações também é diferente (MEDEIROS et al., 2013).

No entanto, e apesar de análises muito mais sofisticadas do comportamento organizacional nas últimas décadas, princípios como os enumerados acima continuam a ter força. A administração pública também colocou pressão sobre o pessoal. Na maioria dos países, a reforma administrativa envolveu a reforma do serviço público. Historicamente, a direção tem sido em direção a “meritocracia” o melhor indivíduo para cada trabalho, concursos para admissão e seleção e promoção com base no mérito (SILVA, 2015).

Cada vez mais atenção tem sido dada a outros fatores além do mérito intelectual, que inclui atitudes pessoais, incentivos, personalidade, relacionamentos pessoais e negociação coletiva (DENHARDT, 2012).

Além disso, o orçamento se desenvolveu como uma ferramenta principal no planejamento de programas futuros, e decide prioridades, gerencia programas atuais, vincula o executivo ao legislativo e desenvolver controle e responsabilidade. A disputa pelo controle dos orçamentos, principalmente no mundo ocidental, começou há séculos e às vezes era a principal relação entre os monarcas e os súditos (BRESSER-PEREIRA, 2015).

O moderno sistema de orçamento executivo no qual o executivo recomenda, o legislativo aprova e o executivo supervisiona as despesas originou-se na Grã-Bretanha do século XIX. Nos Estados Unidos, durante o século 20, o orçamento tornou-se o principal veículo de vigilância legislativa da administração, controle executivo dos departamentos e controle departamental dos programas subordinados. Ele assumiu um papel semelhante em muitos dos países em desenvolvimento do mundo (PALUDO, 2012).

2.3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A administração pública no Brasil é dividida entre direta e indireta. No âmbito do poder executivo federal, o primeiro é composto pela Presidência da República, ministérios e secretarias especiais. A administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que exercem as funções do Estado de forma descentralizada em todas as esferas federal, estadual, distrital e municipal (JUNQUILHO, 2010).

Fundações públicas, agências executivas e reguladores são algumas suposições dessas autarquias órgãos que são parte integrante da administração pública indireta. Eles são criados por meio de uma lei que lhes permite executar uma tarefa específica. Podem estar associados à Presidência da República ou aos ministérios. Têm bens e receitas próprios, mas estão sujeitos à fiscalização do Estado (SECCHI, 2009).

Essas organizações são compostas por servidores públicos e, assim como acontece com os órgãos da administração direta, os servidores públicos devem ser aprovados por meio de concurso público embora a Constituição permita cargos comissionados em cargos de liderança, gestão e assessoria (MEDEIROS et al., 2013).

Eles atuam em várias áreas. Algumas suposições de autarquias do governo federal são o Banco Central (BC), agências reguladoras, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Instituto Nacional de Estudos Educacionais (Inep), órgãos como o Conselho Administrativo de Defesa (Cade), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e as universidades federais (SALM e MENEGASSO, 2009).

A administração pública brasileira começou com as organizações desenvolvidas pelos colonizadores portugueses para administrar a exploração da colônia, mas uma mudança radical e intensificação na construção da administração pública aconteceu no momento em que a família real portuguesa se mudou para o Rio de Janeiro em 1808, fugiram da ameaça napoleônica na Europa (SILVA, 2015).

A realeza portuguesa trouxe grande parte das cortes e da administração pública de Lisboa para o Brasil (cerca de 15.000 no total), Rio de Janeiro em particular, passou de colônia para ser o centro do reino. A burocracia e os processos do Estado e da administração pública criaram raízes no país e continuaram a desenvolver as

próprias características após o retorno do rei D. João VI a Portugal em 1821 e a independência do Brasil em 1822 (JUNQUILHO, 2010).

De 1808 a 1822 as raízes da “administração pública” são controladas pelos portugueses e sob o absolutismo do regime. De 1822 a 1840 foram construídos o Estado e a identidade nacionais. A independência (o Brasil tornou-se um Reino / Império por si só) e o retorno de parte da burocracia a Portugal trouxeram a necessidade de desenvolver a própria administração pública do Brasil sob um Estado absoluto controlado pelo Imperador (de jure), mas de facto controlado por conselheiros (GRANJEIRO, 2003).

De 1840 a 1889 o desenvolvimento de um Estado mais representativo sob o imperador, com algumas características da monarquia parlamentar. O poder sobre a burocracia foi descentralizado entre aqueles que faziam parte do sistema político central e a administração pública foi espalhada para além da capital (Rio de Janeiro naquela época) (PALUDO, 2012).

De 1889 a 1930 o Estado na “República Velha”. O Brasil se tornou uma república. O patrimonialismo como forma de administração pública continuou desde a monarquia, agora controlada por uma elite política. A administração pública costumava servir a essa elite (DENHARDT, 2012).

De 1930 a 1945 a construção da administração pública burocrática sob o estado nacional controlado por uma ditadura. Getúlio Vargas centralizou e modernizou o estado e traz os princípios básicos da gestão weberiana e profissionalização da administração pública, cria o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para conduzir o processo, mas raízes do patrimonialismo continuou em muitas práticas. O 'nacional desenvolvimentismo' foi a forma de desenvolvimento com a criação de empresas públicas nacionais, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (SILVA, 2015).

De 1945 a 1964 o “nacional desenvolvimentismo” como filosofia de estado continuou após o fim da “Era do Estado Novo” de Getúlio Vargas. O Estado pressionou por uma rápida industrialização e desenvolvimento econômico que levou à urbanização e à criação de várias empresas estatais, como a Petrobras. A capital foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília (1960) (SECCHI, 2009).

De 1964 a 1985 ocorreu a modernização autoritária. O desenvolvimentismo nacional permaneceu sob o governo militar estabelecido em 1964 com base na substituição de importações e um setor privado protegido pelo Estado. A

modernização da administração pública continuou sob regime autoritário com alto grau de centralização (JUNQUILHO, 2010).

De 1985 a 1992 ocorreu a democratização, neoliberalismo e desmantelamento do nacional-desenvolvimentismo. A estagnação econômica e a alta inflação levaram às reformas neoliberais na administração pública, principalmente no governo Collor de Mello. O governo tentou introduzir algumas ideias das reformas da Nova Gestão Pública junto com a liberalização da economia (GRANJEIRO, 2003).

A Constituição de 1988 atribuiu mais responsabilidades aos estados e municípios que leva à descentralização político-administrativa e ao crescimento da administração pública nesses entes. As organizações da sociedade civil passaram a ter mais influência nas políticas públicas e na gestão pública (SECCHI, 2009).

De 1992 a 2002 o estado na era do gerencialismo. A abertura da economia continuou de forma mais gradual. Busca por mais eficiência e profissionalismo na gestão pública com a tentativa de “desburocratização”. Redução gradual do número de funcionários públicos federais. Várias reformas gerenciais introduzidas inicialmente no governo federal e posteriormente em alguns estados e municípios (MEDEIROS et al., 2013).

De 2002 a 2017 o nacional desenvolvimentismo voltou à agenda do governo federal. O número de funcionários públicos aumentou gradativamente. As tendências liberais foram revertidas na economia, mas algumas das reformas gerenciais continuaram na administração pública federal. Em 2016, a presidente Rousseff sofreu impeachment e um governo liberal de Michel Temer assumiu o governo federal e reverteu as tendências do desenvolvimentismo nacional (GRANJEIRO, 2003).

Neste contexto histórico apresentado foram diversas modalidades de administração implementadas variando de acordo com o período e governo, como tentativa de simplificação podemos destacar as três principais.

As três modalidades principais na administração pública brasileira: patrimonialismo, burocrático e gerencial. Apesar dos esforços de reforma, os três continuam a subsistir juntos em certo grau, mais ou menos intensos que depende do contexto administrativo. Até 1930, a administração pública era controlada por elites políticas. Interesses públicos e privados se mesclaram nas ações do Estado (SALM e MENEGASSO, 2009).

Os funcionários públicos foram nomeados por líderes políticos e outras autoridades influentes. O primeiro governo Getúlio Vargas se esforçou para introduzir

a forma burocrática e mais profissional de administração pública, que também cresceu sob a ditadura, juntamente com o papel do Estado na economia e na sociedade (SILVA, 2015).

A ditadura militar (1964-1985) consolidou algumas das reformas de Vargas, como um enorme aparato produtivo estatal. Na década de 1980, as reformas gerenciais começaram a criar raízes e se aceleraram na década de 1990, mas eles ainda são tímidos para o tamanho do estado. As formas burocráticas e patrimonialistas ainda dominam a administração pública brasileira (JUNQUILHO, 2010).

2.4 A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

A terceirização é entendida, de forma geral, como o ato de uma empresa contratar outra para prestar determinado serviço, sendo que este não é sua área fim de atuação, ou seja, pode contribuir para o produto/serviço final, mas não é o resultado final em si.

2.4.1 Definições de Terceirização

Na área pública essa terceirização se dá pela contratação de empresas, por meio de licitações e contratos, para fornecimento de mão de obra (DRUCK, 2016).

Conceição et al. (2018) define a terceirização como uma prática lícita dentro da Administração Pública, sempre vinculada à previsão legal, tendo como objetivos a redução da máquina pública, o aumento da eficiência administrativa e a redução de seu custo. O princípio da eficiência, trazido pela Emenda Constitucional nº 19/1998 reflete o comprometimento do Estado com a eficiência administrativa.

Já para Delgado (2003), a terceirização é conceituada como o fenômeno pela qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação de funcionário subordinado. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços jus trabalhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente.

Segundo Lima, Lima e Bandeira. (2017):

A terceirização se apresenta como uma ferramenta de gestão e, portanto, não deve ser tratada apenas para a conquista da redução de custo, mas sim como algo embutido em objetivos e na estratégia geral da organização. A terceirização seria a descentralização das atividades da empresa, delegando a outras empresas especializadas tarefas num primeiro momento desempenhas por seus próprios empregados, com o intuito de maior eficácia e por consequência, maior centralidade na produção final (LIMA, LIMA e BANDEIRA, 2017).

Desse modo, em suas diversas definições a terceirização apresenta um meio de descentralizar as atividades de uma instituição, ao mesmo tempo em que apresenta uma técnica atualizada da gestão empresarial na busca de otimização de custos e eficiência na realização das atividades externalizadas.

2.4.2 Terceirização: Contexto Histórico

No Brasil, a terceirização surgiu com a chegada de multinacionais automobilísticas, no período pós-guerra (Segunda Guerra Mundial). Em meados dos anos 55 a 60, com o Governo de Juscelino Kubistchek e durante a criação do Plano de Metas, essas empresas buscavam executar apenas a montagem dos veículos, deixando a fabricação de peças por conta de empresas contratadas, as quais eram designadas essas tarefas. A partir de então começaram a crescer o número de empresas prestadoras de serviços, fazendo com que acometesse a necessidade de novas leis regulamentadoras. Em 1966, os Decretos-leis 1.212 e 1.216 permitiram a contratação de serviços de segurança para empresas privadas. E somente em 1974 foi criada a primeira norma que tratou especificamente da terceirização no Brasil, por meio da Lei 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que formalizou a prática do trabalho temporário nas empresas urbanas, que acontecia até então de forma irregular (DRUCK, 2016).

De acordo com Carneiro (2016), em 1983 foi editada a Lei Federal nº 7.102, que assegurava sobre a segurança e transporte, estabelecendo normas para criação e funcionamento de empresas particulares. As grandes empresas estavam “ultrapassando” os limites das leis de terceirização já existentes, e então foi necessária a reformulação de algumas leis de execução, dentre elas o Enunciado nº 256/1986, o qual sofreu revisão em 1993 por meio do Enunciado nº 331, que passou a atender pelo mesmo nome, Súmula nº 331, que vigora até os dias atuais, que buscou

regularizar as atividades de terceirização no país, sendo consideradas ilícitas todas as demais atividades terceirizadas executadas fora dos dispostos na Lei 6.019/1974.

A partir de então, houve uma crescente interação entre sociedade e o Estado, que aprofundou as discussões sobre o papel do Estado e culminou em processo contínuo de desconcentração e descentralização de determinadas atividades. Isso fez com que, algumas atividades fossem deslocadas do centro estatal para os setores periféricos. E além da atuação estatal direta, na prestação dos serviços, feita por meio de organizações, o Estado também criou entidades ou simplesmente transferiu para particulares o exercício de outras atividades públicas.

O Estado, a partir da aprovação da Lei 6.019/1974, com uma nova configuração política, passou a ocupar um posicionamento estratégico voltado para as ações sociais da população, mudando sua postura burocrática de gestar as coisas públicas, traçando um novo modelo de gestão, com vista em resultados. Logo com a coparticipação das organizações empresariais nas atividades complementares do Estado, o mercado da terceirização ganhou força, com o crescente surgimento de empresas do ramo de terceirização, que no caso do setor público, foi principalmente nas áreas de conservação, limpeza e segurança (DRUCK, 2016).

A terceirização é tratada diretamente como uma forma de estruturação estratégica nas organizações, porém, se deve determinar o verdadeiro motivo pelo qual empresas públicas utilizam tal procedimento. O principal motivo a destacar é que todos os recursos disponíveis do governo provem dos cofres públicos, mantidos pela sociedade, e, portanto, são limitados (...) considerando-se a escassez de recursos, se torna relevante que esses valores sejam tratados de forma eficiente (SANDER e SOUZA, 2019).

Então, ao optarem pela terceirização, o Estado está tentando minimizar os gastos do capital público, de acordo com o princípio da eficiência (OLIVEIRA, 2017). Quando se fala em eficiência na administração pública, significa que o gestor público deve gerir a coisa pública com efetividade, economicidade, transparência e moralidade, visando cumprir as metas estabelecidas em seu programa de governo e que devem primar por atender os anseios da sociedade.

Então, é certo que a terceirização também pode ser aplicada com o mesmo conceito para a Administração Pública, quando se trata de contratos de serviços descentralizados, pois como diz Carneiro (2016):

É importante ressaltar que ao optar por transferir atividades para que outras entidades a executassem, a Administração Pública utilizou-se do processo de descentralização administrativa, repassando algumas atividades que lhe cabia desempenhar, para órgãos integrantes da sua própria estrutura organizacional (CARNEIRO, 2016).

Logo, quando se trata de descentralização, é importante destacar que não está acontecendo a transferência de titularidade do serviço pra outra pessoa, apenas concedendo a execução do serviço temporário a essa determinada pessoa jurídica.

2.4.3 Contratos de Prestação de Serviços

Os contratos de prestação de serviços devem ser claros e concisos, constando de forma detalhada o trabalho que será executado pela parte contratada, como já foi dito, de acordo com a legalidade dos serviços públicos, e são precedidos por licitações, de acordo com o Art. 3º da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 3. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

E de acordo com o Art. 57 da mesma lei, o contrato de prestação de serviço estará diretamente ligado à vigência dos créditos orçamentários, com exceção dos projetos previstos no Plano Plurianual, que podem ser prorrogados por até 60 meses (BRASIL, 1993).

Ainda sobre a execução dos contratos, o Decreto nº 9.507/2018 que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, vem mostrar no Art. 8º, o princípio básico para execução de um contrato de serviços entre a prestadora de serviços e o empregador, quais sejam:

Art. 8. Os contratos de que trata este decreto conterão cláusulas que: I - exijam da contratada declaração de responsabilidade exclusiva sobre a quitação dos encargos trabalhistas e sociais decorrentes do contrato; II - exijam a indicação de preposto da contratada para representá-la na execução do contrato; III - estabeleçam que o pagamento mensal pela contratante ocorrerá após a comprovação do pagamento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS pela contratada relativas aos empregados que tenham participado da execução dos serviços contratados; IV - estabeleçam a possibilidade de rescisão do contrato por ato unilateral e escrito do contratante e a aplicação das penalidades cabíveis, na hipótese de não pagamento dos salários e das verbas trabalhistas, e pelo não recolhimento das contribuições sociais, previdenciárias e para com o FGTS; V - prevejam, com vistas à garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas

contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra (...)
(BRASIL, 2018).

Dito isto, esse decreto destina-se a corrigir e padronizar os contratos entre as empresas terceirizadas e a empresa contratante, ao mesmo tempo em que assegure os direitos do contrato para ambas as partes.

2.5 TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Uma vez que a Administração Pública opta por terceirizar uma atividade, ela está buscando gerenciar seus recursos de forma eficiente, mesmo que o processo de terceirização gere custos a ela. O Estado faz uso do princípio da eficiência delimitando seus investimentos a uma atividade realmente significativa para ele, significância essa que nem sempre traz a redução de custos, pois também são observadas a qualidade dos serviços e a eficácia em sua realização, que trará mais visibilidade aos olhos dos cidadãos.

Interpretando Oliveira (2011), a Administração pública não pode escolher por sua própria vontade quem realizará as atividades, desconsiderando o princípio da impessoalidade, pois esse processo exige a aplicação de licitações, podendo muitas vezes ganhar o processo licitatório, empresas inábeis com resultados insatisfatórios, pois em caso de licitação, não é possível escolher os operários de modo a reduzir o nível da incerteza. E ainda que, “exceto os casos previstos em lei, como questões de exclusividade de fornecimento de matéria prima, de acordo com o artigo 25, inciso I da Lei nº 8.666/93, não há como a Administração estabelecer antecipadamente com quem vai contratar”.

De acordo Oliveira (2013), a licitação é a primeira e mais importante particularidade da terceirização, pois por regra a empresa licitante tem que cumprir todos os requisitos legais e publicados no edital para que possa posteriormente ser contratada. E todos os órgãos da administração pública estão subordinados a esta particularidade, segundo a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 1. Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e

Municípios. Art. 2o As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei (BRASIL, 1993)..

Da mesma forma é importante observar que somente podem ser terceirizadas atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem a área de competência legal do órgão ou entidade, de acordo com o Decreto nº 2.271/97.

Nesse mesmo contexto, Silva (1999) esclarece que:

Há serviços públicos que são privativos do Estado, sendo impossível incluir-se em contexto de terceirização. São classificados como "serviços públicos propriamente ditos". Outros são os chamados "serviços próprios do Estado", que também estão relacionados com as atribuições do Poder Público, os quais também não admitiriam a terceirização. Há serviços classificados como "uti universi gerais" prestados sem usuários determinados, sendo indivisíveis e logicamente, inatingíveis pelo processo de terceirização. Há os "serviços administrativos", os quais não se referem ao direto atendimento à população, atendendo às necessidades internas da administração, não cabendo o exame da possibilidade de terceirização. Os serviços que podem ser delegados ou praticados por entidades descentralizadas são os chamados "serviços impróprios do Estado" (SILVA, 1999).

Em continuidade o Decreto-lei 200/1967, que trata da organização da Administração Pública Federal, descreve que buscando a desobrigação de determinados procedimentos, o setor público, com ênfase na parte administrativa deve sempre que possível fazer uso de mão de obra indireta mediante contrato, desde que este seja devidamente capacitado para realização das tarefas, dessas formas também previne o crescimento desenfreado da máquina administrativa.

Com base no decreto citado, Druck (2016) defende a teoria de que a terceirização do serviço público no Brasil, além de ser um dos mecanismos mais importantes e eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, é a via que o Estado neoliberal encontrou para pôr fim a um segmento dos trabalhadores, o funcionalismo público, que tem papel crucial para garantir o direito e o acesso aos serviços públicos necessários à sociedade, e, sobretudo à classe trabalhadora, impossibilitada de recorrer a esses serviços no mercado.

Além desses aspectos, outro tão importante quanto, são os limites que a terceirização pode atingir dentro da administração pública. Nesse sentido, o Dec. Federal nº 2.271/1997 e posteriormente o Decreto nº 9.507/2018, veda a terceirização na administração Pública de atividades que são exclusivas do Estado, e também é considerada ilegal qualquer contratação que configure pessoalidade, bem como as

que tenham características de relação de emprego, uma vez que a terceirização é usada para execução de serviços e não para contratação de funcionários pela Administração Pública (RAMOS, 2001).

Neste sentido, cabe dizer que a terceirização, faz com que o Estado coloque foco principalmente nas suas atividades-fim, o que de certa forma aumenta a qualidade dos serviços prestados à população, mas requer atenção do próprio na realização das atividades-meio dentro das legalidades jurídicas.

2.5.1 Terceirização na Administração Pública Federal

Em medida que a terceirização avança em todo o país, o mesmo ocorre com o setor público, alcançando também a Administração Pública Federal. O decreto nº 9.507/2018 revogou o Decreto nº 2.271/97, passando a tratar de forma indistinta as atividades-meio) e as atividades-fim da instituição pública. Entretanto, aponta-se a inexistência de normas e diretrizes que apresentem de forma clara para a terceirização no setor, dando espaço para existência de divergências.

O decreto citado traz especificações à administração pública federal direta, autárquica e fundacional, trazendo restrições, enquanto à estatais trouxe flexibilidade, apresentando distinções entre elas, algo anteriormente inexistente. Os procedimentos de contratação são os mesmos para toda a esfera pública, sendo obrigatório o uso de licitação, com a finalidade de obter melhor preço entre os concorrentes.

2.5.2 Quando a Administração Pública Pode Terceirizar

Diante do que foi exposto, cabe dizer que a Administração Pública não tem a liberdade de contratar quem quer, na hora que quer, embora haja regulamentações sobre a terceirização por meio de licitações. A Administração Pública, de forma obrigatória, deve respeitar o princípio da legalidade, o que assegura a realização ou não da terceirização. Todavia, em caso de realização de terceirização, existem alguns recursos legais que autorizam terceirizar atividades tidas por fundamentais, como forma de aperfeiçoar os gastos de recursos públicos.

Com isto, por ser a função administrativa sempre exercida em nome e em favor de terceiros, não se pode descuidar da eficiência, conforme artigo 37 da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

Nesse modelo, Gonçalves (2013) esclarece que as contratações indiretas precisam ser reajustadas, pois as mesmas são alvo de muitos obstáculos e dificuldades quando se trata de contratações dentro das previsões legais, motivo esse que causa desacordo da sociedade com o Estado, que por sua vez, deveria colocar a eficiência e a impessoalidade em evidência na organização. Ademais, Rossato (2016) traz a eficiência administrativa como um conceito econômico para priorização e qualidade de atividades a serem executadas, o que faz com que a Administração Pública faça o controle das vantagens conseguidas com o menor custo de que dispõe.

O Decreto-lei nº 200/1967 foi a primeira autorização para realização indireta de determinados serviços pela Administração Pública Federal, deixando claro que essas atividades deveriam ser realizadas de forma descentralizadas

Revogada pela lei nº 9.527/1997, a lei nº 5.645/1970 também previa a terceirização de atividades indiretas, por exemplo, as atividades relacionadas a limpeza e outros serviços. Nesse mesmo sentido, a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, autoriza a prestação de serviços em órgãos públicos por meio de empresas privadas. Neste seguimento a CF/88 em seu art. 37, dispõe sobre a realização indireta de atividades por meio de licitação pública.

Seguindo a mesma linha, em análise indireta aos artigos 6º, 8º e 9º da Instrução Normativa nº 2/ 2008 que trata das previsões de contratação de terceiros para a execução de serviços continuados, que servem de apoio na realização das atividades essenciais da administração, a lei diz que pode haver a aplicação de pessoal para apoio administrativos, desde que todas as tarefas estejam previstas no contrato de prestação de serviços, com as tarefas a serem executadas previamente definidas.

A referida IN nº 2/ 2008 ainda veta a contratação de atividades que substituam os funcionários que sejam próprios dos cargos da entidade, “constituam missão institucional ou impliquem limitação dos direitos individuais em benefício do interesse público [...] tais como: aplicações de multas, concessão de licenças, certidões ou declarações [...]”.

Ainda na esfera da discussão da terceirização dos serviços públicos, o governo federal editou uma nova regra em 2018 – O Decreto nº 9.507, este decreto definiu novas regras para a contratação e subcontratação de serviços de terceiros.

Após o decreto não mais são definidas as atividades que podem ser terceirizadas, criando assim limites negativos à terceirização, ou seja, não mais afirmando quais atividades podem ser terceirizadas. Segundo o Decreto, o Ministério do Planejamento será o responsável pela definição de quais serviços podem ou poderão objetos de terceirização, vedando exclusivamente as atividades típicas de Estado ou competência central de cargo público declarada no plano de cargos e salários da instituição.

O principal ponto de destaque desta inovação aprovada em 2018 é que ao contrário das regras e normas anteriores é que não se estabelece o que pode mais ser terceirizado, e sim quais são os pontos que estão vedados.

Desse modo, quando se trata de Administração Pública, em todas as suas áreas, é possível encontrar diversas regulamentações para reger a terceirização sempre de forma legal e eficiente.

2.5.3 Serviços Terceirizados na Esfera Pública

De acordo com o art. 7º do Decreto nº 2.271 de 1997, e Art. 7º da Instrução Normativa nº 2 de 2008:

As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (BRASIL, 2008).

E parafraseando os artigos 8º e 9º da Instrução Normativa SLTI nº 2 de 2008, é factível a admissão de servidores para apoio administrativo, desde que no contrato estejam explícitas as funções específicas a serem exercidas, aceita pela administração e é proibida a contratação de atividades que possuam divergências frente as atividades que pertençam à função ou entidade, ou até mesmo que limite o exercício do dever em benefício do interesse público em qualquer setor.

Ainda segundo a IN, “A prestação de serviços não gera vínculo empregatício entre os empregados da empresa contratada e a Administração, vedando-se qualquer

relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta” (BRASIL, 2008).

Contudo, cabe observar o disposto na Lei Federal nº 13.429 de 2017, que trata da prestação de serviços por terceiros e prevê que, para a contratação de trabalhadores temporários, os requisitos passam a ser necessidade de substituição transitória de pessoal permanente e demanda complementar de serviços.

A referida lei divide opiniões, pois, segundo Lima, Lima e Bandeira *et al.* (2017):

Com a aprovação dessa lei, podem ocorrer perdas irreparáveis uma vez que as tomadoras de serviço diminuirão custos, porém terão pessoas despreparadas para trabalharem, perde ainda o Direito do Trabalho que estará retroagindo, e, sobretudo, perde a sociedade, a qual clama por dignidade, luta por seus direitos, todavia, se vê oprimida por interesses alheios ao clamor social (LIMA, LIMA e BANDEIRA, 2017).

Já Garcia (2017) diz que poderá facilitar a estabilização econômica das empresas frente a crises, pois, em tese, a energia de trabalho se tornará menos onerosa ao empregador, gerará novas formas de contratação, permitindo que os empregadores atuem de maneira mais ativa no mercado.

Já em 2018 o governo federal editou nova regra – Decreto nº 9.507 – para regulamentação da terceirização no serviço público. A regra em sua essência amplia as atividades que podem ser terceirizadas dando mais liberdade ainda para a Administração Pública contratar.

Com o advento deste decreto é possível sugerir o alargamento do emprego terceirizado, não porque anteriormente era proibido, mas existia uma lacuna da falta de referência da natureza/atividade objeto da contratação. Somando isso a questão que o Ministério do Planejamento poderá definir as atividades em que poderão ser empregados a terceirização podemos imaginar, portanto, um avanço nos processos de terceirização já que antes existia uma questão de falta de segurança jurídica para a terceirização.

2.5.4 Contrato e Licitação

Conforme o art. 2º da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993:

Art. 2. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

E ainda segundo o art. 3º da mesma lei, a licitação busca através do princípio da isonomia, selecionar para execução de contrato, a proposta mais vantajosa para a gestão pública dentro 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 lhes são correlatos”. Dessa forma, o processo de licitação é feito principalmente para selecionar a opção que trará mais qualidade e menos custos para realização das atividades e assegurar que o dever do servidor contratado seja cumprido, de maneira que atenda aos requisitos formais. E conforme defendido pelo Professor Oliveira (2013):

Antes de realizar o procedimento licitatório visando à terceirização de determinado serviço, a Administração deve realizar um estudo que avalie sua real necessidade e vantajosidade, com a demonstração da economicidade da medida, dos quantitativos a serem contratados, dos resultados a serem alcançados e da impossibilidade, sem prejuízo ao interesse público, de sua realização direta. Pois, se a administração tiver totais condições de realizar o serviço diretamente, assim deverá fazer, sob pena de ser considerada ilícita a terceirização e os responsáveis sofrerem as penalidades previstas em lei (OLIVEIRA, 2013).

Nesse mesmo sentido, sobre a execução de contratos celebrados pela Administração Pública, deve ser sempre valorizada a impessoalidade e o dever de acompanhamento de um agente fiscalizador especialmente designado para essa função, fiscalizador este que tem o objetivo de observar ao abono da prestação de serviços e da alocação de recursos, com a intenção de fazer cumprir todos os termos previstos no contrato (art. 67 lei nº 8.666/93 e Instrução Normativa nº 2/ 2008). Ainda sobre este tema, a Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013, enfatiza que a fiscalização dos contratos deve ser realizada com base em critérios estatísticos, levando em consideração falhas que tragam algum impacto ao contrato como um todo e não apenas erros (CUNHA e CALADO, 2017).

Dessa forma a Sumula nº 331 (BRASIL, 2011), apresenta os termos para uma terceirização de forma lícita estando ente eles especificações como o contrato ser executado entre contratado e contratante (a empresa e a administração pública) não existindo vínculo empregatício independente do setor que a empresa contratada seja atuante, a lei nº 8.666/93 deve ser observada durante a prestação do serviço, entre outros.

Logo, é possível perceber as restrições para fazer contratações dentro do processo de terceirização, quais sejam: trabalho temporário, atividades de conservação e limpeza e serviços de vigilância, com a condição de que esteja dentro do padrão de impessoalidade e subordinação direta entre a empresa contratante e a empresa terceirizada.

Neste tópico ainda podemos destacar os princípios basilares aplicados às licitações. Onde o objetivo da contratação pública é conceder contratos oportunos e com boa relação custo-benefício a contratados, fornecedores e prestadores de serviços qualificados para o fornecimento de bens, trabalho e serviços para apoiar operações governamentais e de serviços públicos, de acordo com os princípios e procedimentos estabelecidos na contratação pública (DOS SANTOS, 2011).

Os princípios de contratação pública são as bases norteadoras das licitações e devem ser abordadas nas regras de contratação pública. Eles governam a gestão dos contratos públicos e também estabelecem a estrutura para um código de conduta para os profissionais de contratos públicos e todos os outros funcionários direta ou indiretamente associados ao processo de contratação pública (TEIXEIRA, 2011). Transparência, integridade, economia, abertura, justiça, concorrência e responsabilidade são alguns dos princípios fundamentais da contratação pública.

- **Transparência:** as informações sobre o processo de compras públicas devem ser disponibilizadas a todas as partes interessadas nas compras públicas: empreiteiros, fornecedores, prestadores de serviços e o público em geral (GUIMARÃES, 2011).
- **Integridade:** em contratos públicos, a integridade é dupla. Existe a integridade do processo de compras e a dos profissionais de compras públicas (MIRANDA, 2010).
- **Economia:** sinônimo de eficiência, valor ao dinheiro e preço comercialmente razoável, o princípio da economia enfatiza a necessidade de administrar os fundos públicos com cuidado e diligência, para que os preços pagos por bens, serviços e obras sejam aceitáveis e representem um bom valor para os fundos públicos gastos (TEIXEIRA, 2011).
- **Abertura:** os requisitos de contratação pública devem estar abertos a todas as organizações e indivíduos qualificados. O público também deve ter acesso a informações referentes aos requisitos de contratação pública (PEREIRA, 2010).

- Equidade: existem diferentes interpretações de justiça em contratos públicos, portanto, em vez de definir justiça como tratar todos os licitantes da mesma forma, é melhor mencionar como a justiça é alcançada em contratos públicos (GUIMARÃES, 2011).
- Concorrência: Os requisitos de contratação pública devem ser amplamente divulgados para aumentar as chances de uma boa resposta do mercado, levando à adjudicação de contratos com preços competitivos (PEREIRA, 2010).
- Prestação de contas: significa que qualquer pessoa envolvida no processo de compras é responsável por suas ações e decisões em relação ao processo de compras públicas (MIRANDA, 2010).

No mundo dos contratos públicos, resta pouco que seja verdadeiramente local. Embora uma instituição pública possa operar dentro de um setor específico de uma jurisdição específica, seu sistema operacional de compras é normalmente influenciado por padrões globais formalmente estabelecidos e por práticas de compras governamentais tão amplamente adotadas no setor público que evoluíram para padrões globais amplamente reconhecidos (GUIMARÃES, 2011).

Neste caso, a estrutura legal de compras é geralmente desenvolvida em políticas e procedimentos, manuais e diretrizes de administração de compras e contratos, incluindo documentos padrão de solicitação que são usados para solicitar ofertas de empreiteiros, fornecedores e prestadores de serviços. O idioma das políticas, procedimentos, diretrizes, manuais e documentos padrão de solicitação de compras públicas deve estar alinhado com o estabelecido na estrutura legal de compras públicas. A adesão à lei de contratação pública é obrigatória; qualquer infração é punível por lei.

2.5.5 Quarteirização

A Administração Pública não tem como executar todas as suas atividades-meio e estas foram transferidas a terceiros, por meio da terceirização/subcontratação, com o uso contínuo e incansável da subcontratação. Com isso a Administração Pública começou a perder o controle dos funcionários terceirizados, causando falhas na eficiência dos serviços prestados e na fiscalização dos trabalhos realizados por

eles, tendo que contratar mais trabalhadores (quarteirizados) para desempenhar a função de fiscalizar os funcionários terceirizados (MIRANDA, 2010).

Assim sendo, a quarteirização passa a ser usada como órgão fiscalizador da empresa terceirizada, de forma que passa a gerenciar e contratar “os terceiros”, e como deixa esclarecido o Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior e a Advogada da União Marinês Dotti (2009):

A “quarteirização” é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem (PEREIRA JÚNIOR e DOTTI, 2009).

Os mesmos autores esclarecem ainda que “também a “quarteirização”, tal como ocorreu, e ainda ocorre, com a “terceirização”, ao ser transplantada da ordem econômica privada para as práticas do serviço público, deve conter-se em limites estabelecidos ou criar soluções que a eles se afeiçoem”.

E segundo Sacramento (2016), é inegável que a quarteirização surgiu como forma de “retomar a eficiência na prestação de serviços pelos terceiros antes contratados diretamente pela Administração”, de todas as formas, cabe salientar que ainda que seja quarteirização, ela ainda é acordada por meio de licitações públicas, e que serve ainda para evitar improvisos dos gestores, como desvio de funções, que é uma das principais causas da ineficiência da gestão. E ainda, a quarteirização é o parcelamento das funções delegadas a outras empresas privadas com maior grau de eficiência ao demonstrar que as principais características da quarteirização é a redução dos gastos com os serviços terceirizados, bem como a eficiência na execução dos mesmos.

Em acordo ao exposto, Dias (1998) aponta que:

As principais características desse novo processo de prestação de serviço público é o fato de o Estado formalizar a atividade, contratualmente, mediante licitação com a empresa especializada em determinada área [...]. Desta forma, a especialização da empresa contratada, a qual intermediará os serviços prestados ao setor público por outras empresas (terceirizadas), poderá torná-los mais eficientes (DIAS, 1998).

Soares e Moura (2014) salientam que a quarteirização é um contrato entre a empresa privada, a Administração Pública e a empresa que presta os serviços, que é a evolução da terceirização para algo mais desenvolvido, que só recentemente passou a ser observada pela Administração. E asseveram ainda que:

[...] o processo de quarteirização possibilita a desoneração das atividades meio possibilitando um esforço maior nas atividades fins, foco das atividades governamentais. Ter-se-ia ganhos ao passar a gestão de atividades meio, não essenciais ao interesse público, para uma empresa privada especializada naquela atividade. Além, as economias passíveis de serem obtidas, juntamente com os ganhos de qualidade em processos e aumento do controle e transparência, reduzem as demandas por recursos financeiros e humanos, que podem ser realocados para uma melhor consecução do fim público (SOARES e MOURA, 2014).

Diante disso, a quarteirização pode ser diretamente tratada como uma forma de sobrevivência da qualidade dos serviços prestados pelas empresas privadas terceirizadas.

2.5.6 Algumas Vantagens Decorrentes do Processo de Terceirização

Ao tratar do tema terceirização, Giosa (1999) afirma que:

A terceirização ajuda no desenvolvimento econômico, na especialização dos serviços, competitividade, busca de qualidade, controles adequados, aprimoramento do sistema de custeio, esforço de treinamento e desenvolvimento profissional, diminuição do desperdício, valorização dos talentos humanos, agilidade das decisões, menor custo, maior lucratividade e crescimento (GIOSA, 1999).

Por exemplo, a terceirização auxilia a alavancar o mercado uma vez que empregos são gerados na contratação de empresas pelo setor público. Além disso, as empresas se tornam competitiva entre si, com a finalidade de alcançar melhores níveis de qualidade em seus serviços para possuírem diferencial de mercado na contratação. Outro quesito muito importante é o fato de que a terceirização permite que cada serviço se torne mais especializado em sua atividade fim, o que consequentemente impacta diretamente em custos e resultados.

Em seus estudos, Olher (2013) descreve que uma grande vantagem da terceirização para o setor público é a possibilidade de substituir facilmente a mão de obra contratada quando esta não atender aos requisitos exigidos para a execução das tarefas necessárias. Dessa forma, o órgão contratante consegue se atentar a

qualidade do serviço que está sendo entregue, sendo possível manter um nível padrão para os resultados e na qualidade.

O estudo realizado por Costa e Santo (2014) descreve que a terceirização no setor público pode acarretar em vantagem financeira imediata, o que se refere, por exemplo, a redução de gastos orçamentários. Além disso, é possível alcançar maior eficiência administrativa, além de geração de renda e emprego.

A terceirização no setor público pode apresentar várias vantagens para a administração pública e também para a sociedade, sendo dessas vantagens o incentivo à especialização de empresas em determinados tipos de serviços, como expressam Olher, Costa e Teixeira (2015), ao afirmarem que “essa prestação de serviço correspondia à solução para todos os problemas organizacionais, retirando as atribuições desses funcionários por parte da administração pública, e dessa forma, tornando uma boa opção para substituir os cargos extintos”.

França (2017) aponta sete vantagens advindas da terceirização, sendo estas o foco no serviço e aumento da qualidade, a possibilidade de uso de melhores serviços disponibilizados por empresas no mercado, a diminuição de gastos orçamentários, diminuição de problemas operacionais, redução de divergências em ambiente de trabalho e administração, diminuição do quadro de pessoal (decorrente de maior produtividade) e fortalecimento da administração.

E em suas análises, Conceição et al., (2018) afirma que a terceirização existe a possibilidade de se alterar os gastos de maneira considerável durante a execução dos serviços, pois, segundo a mesma, o serviço terceirizado é feito por trabalhadores contratados qualificados para esse determinado serviço, o que acomete a diminuição de erros e a redução do uso de verbas públicas, e evita também o desperdício de tempo.

No entanto, Conceição et al. (2018) salienta também sobre a importância da transparência no processo de terceirização diante da sociedade:

[...] é possível argumentar as vantagens no quesito publicidade, uma vez que a fiscalização dos contratos e dos procedimentos de licitação é fácil de ser vistoriado por qualquer popular, visto que ocorre a concentração dos valores e a delimitação dos serviços a serem executados, possibilitando inclusive sua comparação com os valores de mercado (CONCEIÇÃO et al., 2018).

Outros benefícios apresentados por Silva (2019) é a desburocratização do setor público, ou seja, com a terceirização, os processos públicos se tornam mais simplificados para o entendimento e uso pela sociedade. Para tanto ainda explica que,

para a Administração Pública “é muito mais vantagem usar a terceirização como “escape” na hora de contratar, porque assim, facilita o enxugamento do quadro funcional da máquina e reduz custos”, porque segundo a mesma podem ser demitidos os funcionários terceirizados em qualquer tempo, ao contrário dos funcionários empregados por meio de concursos.

Nesse sentido, a terceirização, além de poder aperfeiçoar os gastos, pode economizar tempo e aumentar a produtividade, principalmente por concentrar o foco nas suas principais atividades, e ainda resolve, mesmo que temporariamente, o problema de falta de funcionários, ocasionado pela falta de investimentos ou a liberação de recursos para contratação de servidores efetivos pelo Governo Federal, o que se tornam gastos permanentes.

Segundo Sander e Souza (2019), uma das vantagens da terceirização é o custo menor para o contratante (nesse caso para o serviço público) e também o foco no serviço, o que acarreta na possível entrega de serviços mais qualificados. Em consonância com os fatores citados pelo autor supracitado, Mendes (2020) aponta como algumas das vantagens decorrentes do processo de terceirização no setor público a possibilidade de redução de custos, o aumento da eficiência operacional e da qualidade, além da entidade poder concentrar seus esforços em suas atividades fins.

Assim, a terceirização no setor público pode proporcionar benefícios se utilizada corretamente e perante a lei. A terceirização no setor público surge como apoiador para os serviços públicos, a fim de entregá-lo de forma qualificada e em tempo hábil.

2.5.7 Algumas Desvantagens Decorrentes do Processo de Terceirização

A terceirização, como qualquer outro domínio, também pode apresentar efeitos negativos, por mais promissor que pareça. A análise de Silva (2019) evidencia que a terceirização para contratação de mão de obra traz ameaças aos regimes jurídicos, pois, é um serviço baseado na confiança, sem garantia de um bom resultado, considerada um “placebo”, no qual se espera resultados vantajosos, mas, é uma solução enganosa, pois, segundo o mesmo, não existe economia de gastos, existe

apenas a transferência de um gasto direto, que seria para os servidores estatais, para um gasto em cascata, que é feito com os funcionários terceirizados.

Oliveira (2013) ainda chama atenção para a necessidade de contratação de serviços terceirizados de forma legal, a fim de evitar ações fraudulentas, e mesmo assim, ainda pode haver consequências negativas para o setor público, dizendo que:

Além de esvaziar a qualidade e o comprometimento no serviço prestado, em áreas consideradas prioritárias, a terceirização, quando fora dos casos regulamentados, todos referentes apenas a atividades de apoio, frustra a regra constitucional do concurso público e, frequentemente, estando vinculada a empresas fornecedoras de mão de obra, representa uma meia privatização (Brasil 2011 apud OLIVEIRA 2013).

Olher (2013), ao discutir a terceirização no setor público apontou algumas desvantagens notadas pelos trabalhadores terceirizados tais como as diferenças salariais entre terceirizados e servidores efetivos e o constante atraso em pagamentos devidos pelo órgão público contratante, o que reflete no pagamento de salários pela empresa empregadora, além da incerteza de permanência no trabalho, devido à alta rotatividade da mão de obra contratada.

No estudo realizado por Costa e Santo (2014), há a afirmação de que é possível uma queda na qualidade do serviço prestado a partir da terceirização, o que pode ser extremamente prejudicial à imagem do órgão público. Além disso, os autores apontam como outras desvantagens:

[...] riscos para a coordenação eficiente de muitos contratos; aumento da dependência de terceiros; dificuldade de encontrar o parceiro ideal; perda do controle dos custos dos serviços terceirizados; perda da identidade cultural da empresa ou órgão no longo prazo por parte dos funcionários; e a impactante responsabilidade subsidiária pelos direitos trabalhistas dos terceirizados (COSTA e SANTO, 2014).

Para Carneiro (2016), o uso excessivo do processo de terceirização pode trazer riscos para o setor público:

A prática descontrolada e intensiva da terceirização na Administração Pública poderia fazer com que o Estado se tornasse completamente dependente dos serviços executados pelas empresas prestadoras de serviços (CARNEIRO, 2016).

Nesse mesmo sentido, se pode questionar também se o simples fato de terceirizar um serviço há um aumento da eficiência:

[...] Outra grande desvantagem, diz respeito à eficiência, que é um dos princípios da administração pública. Este é um conceito econômico que

qualifica atividades e muito se questiona a respeito, pois as atividades elaboradas pelos terceirizados nem sempre se desenvolvem de forma eficiente (OLHER, COSTA E TEIXEIRA, 2015).

Duas análises, sendo uma de Castro (2016) e outra de Morganti (2017) apontam que, apesar das vantagens, como agilidade na tomada de decisões, menor custo, otimização dos serviços e redução do quadro direto de empregados, a terceirização pode trazer à Administração Pública uma maior dificuldade de gerenciamento, tendo o gestor, em todos os casos, que agir com cautela, de forma que evite riscos como, um descontrole gerencial, perdas financeiras e ações trabalhistas por parte da empresa contratada.

Na pesquisa de França (2017), também são apontadas algumas desvantagens da terceirização no setor público, sendo elas a perda de habilidade e competências fundamentais do órgão para o exercício de determinadas atividades, perda da credibilidade por parte dos fornecedores, queda na qualidade de elaboração de contratos e da moral de empregados e ruído comunicacional.

Sander e Souza (2019) apontam como desvantagem no processo de terceirização o fato da escolha da empresa ser realizada a partir de licitações, o que define a escolha a partir do melhor preço e não da melhor qualificação. Isso significa que muitas vezes, a terceirizada que deve ser escolhida poderá não ser a mais qualificada no mercado, o que aponta a possibilidade de entrega de serviços menos qualificados.

Outra contribuição para a discussão sobre o tema é feita por meio do estudo de Santos, Andrade e Lima (2019), que evidenciou que, com o processo de terceirização, é comum que valores públicos se percam ou sejam negligenciados, além da constante formação de vícios por parte da administração pública. Dessa forma, o fato de que a responsabilidade, por exemplo, de um órgão está sendo transmitida a um terceirizado, pode acarretar não somente a perda de qualidade que antes era oferecida, mas também permite que o órgão responsável pelo serviço não tenha foco ou preocupação na entrega qualificada à população.

Ao mesmo tempo, Silva e Salcedo (2019) defende a ideia de que, no processo de terceirização o Estado passaria a ser “subordinado” às empresas tomadoras de serviços, pois, de certa forma, passaria parte de suas atividades para terceiros, que por sua vez, tomariam o controle de execução de serviço, assumindo o comando da situação. O autor defende também a ideia de que o funcionário terceirizado perde parte de seus direitos trabalhistas, pois, o mesmo ocupa uma vaga temporária. Em

esclarecimento, o TCU informou que os funcionários terceirizados não podem, em hipótese alguma, substituir os funcionários do corpo permanente da Administração Pública.

Mendes (2020) concorda que, dentre as desvantagens da terceirização no setor público estão o aumento da dependência de terceiros, os problemas organizacionais relacionados à comunicação e gestão, e perda de controle operacional. O autor ainda aponta o risco de custos trabalhistas que a Administração Pública pode incorrer caso a empresa contratada não cumpra com seus deveres trabalhistas, vindo a impor à entidade contratante o dever de cumprir com os encargos trabalhistas.

2.5.8 Terceirização e a Precarização do Trabalho

No estudo de Soares (2015), o autor aponta que a terceirização no setor público nem sempre resulta em aumento da eficiência em seus processos internos e que tais processos sempre são submetidos à mercantilização das relações de trabalho, dando espaço a precarização do trabalho com funcionários terceirizados, além da permanente falta de expectativa para crescimento profissional.

Outro ponto em destaque é a forma de tratamento do funcionário concursado, que é diferente do funcionário terceirizado, como por exemplo, funcionários com horários privilegiados, metas desiguais, surgindo daí uma competitividade proposital que por si só já configura precarização, como afirma Silva (2015):

[...] entre as formas de precarização do trabalho, pode se citar como exemplo os conflitos internos entre trabalhadores que ocupam a mesma função, ou exercem as mesmas atividades dentro da instituição, mas se encontram hierarquicamente separados, devido ao seu vínculo empregatício [...] (SILVA, 2015).

Alguns autores, tais como Druck (2016) e Pavelski e Domaradzki (2016), defendem a ideia de que uma das principais desvantagens da terceirização é a precarização do trabalho, onde funcionários terceirizados ocupam cargos que poderiam ser preenchidos com servidores concursados. Alegam também que os funcionários terceirizados não recebem o mesmo salário dos funcionários fixos, mesmo realizando a mesma função, e há também a falta de garantias em sua forma de contratação.

França (2017) também aponta que a terceirização produz precarização ao serviço terceirizado, tendo características como a perda de qualidade do trabalho e salários e direitos reduzidos. Nesse mesmo sentido, Melo (2011), afirma que:

A terceirização aumenta a precarização do trabalho humano porque há redução dos salários e dos benefícios legais. Verifica-se também a rotatividade dos trabalhadores no local de trabalho, extensas jornadas de trabalho, ausência de ascensão na carreira, desorganização sindical e riscos de acidentes de trabalho em razão do descumprimento das normas de segurança, medicina e higiene do trabalho (MELO, 2011).

Nesse mesmo seguimento Silva (2015) aponta que a terceirização causa a separação social dos servidores desde os termos dos contratos de serviço até as remunerações, causando uma espécie de separação discriminatória por *status* dentro das instituições. Além de tudo isso, ainda existe as altas jornadas de trabalho estabelecidas para os funcionários temporários, com o objetivo de cumprir o trabalho em menos tempo, e as obrigações trabalhistas, que no caso dos trabalhadores temporários muitas vezes são descumpridas, causando prejuízos aos funcionários temporários, pois, os mesmos não têm garantias de trabalho e podem ser dispensados de forma repentina.

Desde o seu surgimento, após a Segunda Guerra Mundial, a terceirização passou a ser utilizada de maneira estratégica pela Administração Pública a partir do processo de descentralização, como forma de focar nas suas atividades centrais (atividades-fim), podendo deixar que as atividades-meio sejam realizadas por funcionários terceirizados (GUIMARÃES e BARROS, 2012).

Essa opção tem como principal justificativa a busca por maior eficiência administrativa, e em consequência disso, haveria a diminuição de custos por parte dos gestores e serviços desenvolvidos com maior qualidade. Em contrapartida, a terceirização causa uma flexibilidade nas formas de trabalho, que segue as mudanças dos contratos de trabalho.

2.6 CONTRATOS DE PERFORMANCE

Um contrato, aos olhos da lei, é uma declaração que usa e que vincula alguém a uma promessa. As promessas descritas no contrato devem ser mantidas ou isso significa que a parte violará o contrato, e as consequências de fazer isso são geralmente descritas no próprio contrato. Existem, no entanto, alguns casos em que

uma parte pode não ser responsabilizada se violar um contrato (WANG e PALMA, 2012).

Se isso acontece, é conhecido como a parte a ser dispensada das obrigações contratuais. Essencialmente, um contrato de performance é um acordo entre um Governo e um terceiro (público ou privado) que estabelece planos ao contratado, define metas para medir o desempenho e fornece incentivos para atingir essas metas. Eles incluem uma variedade de mecanismos baseados em incentivos para controlar agências públicas/fornecedores e controlar os resultados ao invés do processo (BARRAL, 2016).

Um grande número de governos e organizações internacionais atualmente implementam políticas e utiliza o método para melhorar o desempenho das empresas públicas no país. Os contratos de desempenho representam uma ferramenta de última geração para melhorar o desempenho do setor público. Eles agora são considerados uma ferramenta essencial para aprimorar a boa governança e a responsabilidade pelos resultados no setor público (SANTANNA, 2010).

A contratação por performance é uma opção de método de entrega de construção para entidades do setor público que está disponível em muitos estados há mais de 25 anos e oferece enormes benefícios para aqueles que a utilizam (WANG e PALMA, 2012).

No entanto, os benefícios são normalmente discutidos como economia para serviços públicos e orçamentos de manutenção. Eles são revisados apenas em termos técnicos, não financeiros. Mais do que uma solução técnica, a contratação de desempenho representa uma forte solução financeira e econômica para entidades do setor público que precisam de melhorias nas instalações (ARAÚJO e RODRIGUES, 2012).

Os contratos de performance garantem que uma empresa seja a única responsável pelo projeto o tempo todo. Ao contrário da construção tradicional, os proprietários que usam este modelo de contratação têm uma conexão direta por meio de uma única empresa com o designer, engenheiro e gerente de projeto do projeto. Dessa forma, os proprietários mantêm o controle sobre o projeto (SANTANNA, 2010).

Antes de citar um projeto, o empreiteiro responsável pela execução garante que conhece o projeto em detalhes. Uma garantia “sem pedidos de alteração” elimina o risco de estourar o orçamento, o que pode ser prejudicial, causar atrasos desnecessários e levar a resultados de alto perfil e potencialmente embaraçosos

(VIEIRA et al., 2010). A contratação por performance é uma solução integrada de entrega de projeto, fornece uma ligação direta entre o design e a implementação do projeto garantindo que os pedidos funcionem corretamente e a comunicação flua sem problemas. (BARRAL, 2016).

Para muitos distritos, os custos com serviços públicos são a segunda maior despesa do orçamento, atrás apenas dos salários. Frequentemente, os proprietários não têm consciência de quanto gastam em saneamento (água/tratamento de esgoto) devido à ineficiência operacional. A contratação de performance pode revelar esses custos. Requer medição e verificação da economia após a implantação da solução com uma garantia rígida de resultados eficientes (ARAUJO e RODRIGUES, 2012).

Os fornecedores devem verificar se os sistemas não funcionam da maneira esperada pelos proprietários, e reduz o risco de construções ineficientes e com baixo desempenho. Ao usar contratos de performance, fornecedores qualificados devem passar por um processo de seleção competitivo sobre o qual os proprietários têm controle total (BAO et al., 2012).

O preço competitivo elimina a suposição de quanto custa um projeto e revela quaisquer custos inesperados que possam surgir ao longo do caminho. Os contratantes de desempenho que usam preços transparentes e abertos garantem que os proprietários enxerguem exatamente o que será comprado e gasto, onde é gasto e quanto está a ser alocado sem marcação para cada subcontratado (SANTANNA, 2010).

A contratação de performance visa grandes equipamentos ou serviços, garante o bom funcionamento e melhora a longevidade. As avaliações e atualizações geralmente expõem problemas operacionais que podem levar à falha prematura do equipamento ou projeto. O contratante de performance pode então encontrar soluções para resolver esses problemas. Além disso, por meio da parte de garantia de um contrato de performance, os controles automatizados alertarão os proprietários sobre quaisquer problemas futuros com equipamentos ou serviços (WANG e PALMA, 2012).

2.6.1 Os Benefícios da Contratação de Performance

Uma maneira de enxergar a contratação por performance é que ela é um investimento de baixo risco e alta recompensa. Com as garantias reais de desempenho feitas no início, as empresas que usam contratos de desempenho,

então, veem um fluxo de caixa positivo da energia garantida e da economia operacional. Essas economias são extremamente valiosas para empresas em situação financeira difícil que procuram maneiras de liberar verbas no fundo geral (BAO et al., 2012).

O uso de contratos de performance para concluir as renovações das instalações e melhorias de eficiência energética, por exemplo, é uma opção inteligente do ponto de vista financeiro e econômico e as expectativas do proprietário para os resultados do projeto devem ser compreendidas antes de se comprometer com qualquer projeto (ARAUJO e RODRIGUES, 2012). Alguns dos benefícios da contratação de performance:

- Identificação de fraquezas: Medidas de feedback de desempenho bem projetadas podem ajudar as pessoas a identificar as fraquezas específicas. Saber exatamente onde eles têm problemas com uma tarefa específica pode ajudar a identificar áreas que precisam ser melhoradas;
- Identificação de força: medidas de feedback também podem ajudar os trabalhadores a identificar áreas de força. Um trabalhador pode não estar ciente de que colegas de trabalho e supervisores valorizam muito as habilidades. Deixar um trabalhador saber que as habilidades de resolução de problemas ou habilidades matemáticas estão acima da média pode levar o funcionário a trabalhar nessas áreas ainda mais e pressioná-lo a atingir objetivos ainda mais elevados;
- Medição justa: Qualquer medição de feedback de desempenho deve ser tão justa quanto possível. Todos os critérios devem ser aplicados a cada membro que conclui um conjunto de tarefas. O uso de uma rubrica ou conjunto de padrões escritos pode ser uma maneira ideal de determinar como medir o desempenho de uma pessoa. A avaliação justa protege a equipe de julgamentos subjetivos e emocionais dos supervisores;
- Oportunidades promocionais: um dos usos mais comuns do feedback de desempenho é ajudar a identificar candidatos para promoção. Um funcionário que obteve notas altas consistentemente pela conclusão de tarefas de forma constante e precisa ser considerado para promoção. Manter registros escritos das medições de desempenho pode ajudar neste processo;

Com isso em mente, a contratação por performance pode funcionar bem tanto para o empregador quanto para os empregados, se for implementada de forma objetiva. Os acordos de performance podem encorajar a comunicação sobre o progresso organizacional em direção às metas da agência se esses acordos são implementados com eficácia, fornecidos aos executivos em tempo hábil e fornecem aos executivos informações úteis sobre o desempenho (ARAUJO e RODRIGUES, 2012).

Para exemplificar um contrato de melhoria de eficiência energética, podemos destacar pesquisas, por exemplo, sobre o impacto do ambiente escolar na performance dos alunos. Ambientes de aprendizagem requerem níveis ideais de umidade, circulação de ar, iluminação, ventilação de ar e ruído. Um dos benefícios da contratação por performance é que ela poderia melhorar o ambiente de aprendizagem para alunos e professores à medida que cumprem a missão das escolas públicas: educar todos os alunos e promover o desempenho dos alunos (VIEIRA et al., 2010).

Como outro exemplo, os proprietários não têm consciência de como os sistemas de energia dos edifícios distritais funcionam em relação a distritos de tamanho semelhante. Uma vez que as avaliações de energia fazem parte do processo de contratação de performance, o contratante pode fornecer uma visão geral detalhada dos edifícios escolares e do desempenho energético. Empreiteiros de performance experientes também podem informar o distrito sobre como ele se compara no uso de energia. Esse conhecimento é um valor agregado para os proprietários e pode informar decisões sobre projetos de instalações no futuro (BARRAL, 2016).

Assim como os acordos de performance fornecem um roteiro para os executivos trabalharem em direção às metas organizacionais, os planos de avaliação de performance fornecem o mesmo tipo de orientação para supervisores e funcionários. Os supervisores podem causar um impacto importante na maneira como os funcionários veem como os esforços impactam diretamente os objetivos da organização (SANTANNA, 2010).

Ao alinhar os planos de avaliação de performance dos funcionários com os acordos de desempenho dos executivos e comunicar diretamente as metas do acordo aos funcionários, os supervisores podem explicar aos funcionários como a performance afeta as metas organizacionais (BARRAL, 2016).

2.6.2 Métricas para Avaliar o Desempenho dos Contratos de Performance

Muitas vezes, é difícil discernir o sucesso de um contrato se o objeto do acordo é mais complexo do que a entrega de um único item em troca de um pagamento. Muitos contratos comerciais podem durar vários anos e envolver uma série de ações, entregas e / ou pagamentos de um ou ambos os lados (BAO et al., 2012).

Os contratantes se utilizam de vários modelos e indicadores para controle do contrato, essas métricas contudo não podem ser mais complexas do que a própria entrega. Para mitigar essa disfunção, normalmente são utilizadas métricas simples como partida e de acordo com a complexidade do projeto a implementação de outras métricas. Como métricas mais usuais podemos destacar:

- **Custos:** Como acontece com a maioria das operações de negócios, o sucesso realmente se resume ao dinheiro que é gasto e também ao dinheiro que é economizado e, portanto, à margem de lucro resultante. Um contrato com bom desempenho não permite que questões triviais atrapalhem o progresso ou levem a despesas imprevistas para colocar as coisas em trilhos (WANG e PALMA, 2012). Obviamente, além do impacto econômico geral que um mau contrato pode causar, relacionamentos e reputações podem ser prejudicados. Assim, para determinar se a execução do contrato ocorre conforme estipulado, é importante observar o andamento do contrato, bem como o impacto geral que o contrato teve no orçamento da empresa e a posição dentro da indústria (BAO et al., 2012).
- **Pontualidade:** Para muitos contratos, existe uma cláusula que indica que o tempo é essencial e, portanto, o cumprimento adequado das obrigações contratuais exige que seja feito de forma pontual. Se qualquer um dos lados atrasar de forma consistente ou ocasionalmente, o cumprimento das obrigações contratuais, isso pode causar estragos no outro lado e no acordo como um todo (VIEIRA et al., 2010). Isso é particularmente verdadeiro para certos setores, como manufatura, que dependem de cronogramas de produção e entrega rígidos. Diante disso, avaliar a oportunidade de cada fase da transação será fundamental para avaliar o desempenho, bem como o futuro da relação contratual (ARAUJO e RODRIGUES, 2012).

- **Confiabilidade e capacidade de resposta:** Muitas vezes leva-se muito tempo para encontrar fornecedores certos ou outros parceiros contratantes, já que as empresas geralmente têm uma lista de necessidades e critérios específicos que devem ser atendidos. Idealmente, uma vez que o ajuste certo seja identificado, ambos os lados se esforçarão para criar uma boa relação de trabalho para garantir um fluxo de trabalho e negócios consistentes (SANTANNA, 2010). Infelizmente, algumas empresas são um pouco míopes e se trata de gerenciar relacionamentos e colocam mais ênfase no ganho financeiro geral em detrimento da transação como um todo. O desempenho do contrato bem-sucedido exige um nível de confiabilidade e capacidade de resposta de ambas as partes do acordo. Os parceiros contratantes devem estar dispostos e ser capazes de fazer modificações ou adaptações periódicas para o bem do relacionamento (BAO et al., 2012).
- **Qualidade e consistência:** O desempenho em tempo hábil é obviamente de importância crítica, mas os resultados pontuais também devem ser de qualidade e valor consistentes. Às vezes, uma parte de um contrato está tão focada em manter um alto volume de transações ou resultados que começa a negligenciar a qualidade (VIEIRA et al., 2010). Ser capaz de entregar um produto ou serviço de alta qualidade de forma consistente requer supervisão e organização diligentes. Esta é uma das várias razões pelas quais a execução do contrato depende da implementação de uma estratégia de gestão de contrato coerente.

É importante que as empresas utilizem uma solução de gerenciamento de contratos desenvolvida especificamente para facilitar a gestão de contratos e, portanto, o desempenho do contrato (ARAUJO e RODRIGUES, 2012). No entanto, o desempenho do contrato é fundamental para gerenciar o portfólio de contratos de uma empresa e, obviamente, tem influência significativa pelos resultados financeiros. Como resultado, a equipe de gerenciamento de contratos deve ter métricas claras para medir o desempenho (SANTANNA, 2010).

3 METODOLOGIA

O método que foi adotado na formulação do estudo de caso, encontra-se em concordância com a proposta de estudo, a qual está adequada por meio dos objetivos a serem alcançados. O desenvolvimento da ciência tem como base o alcance de resultados que permite validar hipóteses sobre determinado acontecimento ou fato, presente no cotidiano, ou não. A pesquisa é de fundamental importância para a evolução dos conhecimentos em determinado campo de estudo, ou seja, por meio da pesquisa pode-se ampliar os horizontes de conhecimento sobre determinado tema.

A metodologia adotada na formulação do trabalho foi baseada em pesquisas bibliográficas e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica foi utilizada para elaboração do referencial teórico e fundamentação técnica deste trabalho, já o estudo de caso visou verificar a compatibilidade da referência bibliográfica com os dados obtidos em campo.

Segundo Gil, (2014), a pesquisa bibliográfica pode ser definida como a operação documental de recuperar um conjunto de documentos ou referências bibliográficas que são publicados em todo o mundo sobre um assunto, autor, publicação ou obra específica. É uma atividade retrospectiva que fornece informações limitadas por um determinado período de tempo.

Para realização da pesquisa bibliográfica não basta resumir as informações encontradas, é importante estabelecer um relacionamento entre as fontes e fazer comparações entre elas para poder analisar criticamente as informações coletadas sobre o assunto em questão e, assim, responder à pergunta de pesquisa proposta inicialmente.

Após a finalização da pesquisa bibliográfica, seguiu-se então para o estudo de caso de implantação de contrato de performance no estado de São Paulo por uma empresa de saneamento com o objetivo de diminuição de perdas de água e a consequente perdas financeiras.

Conforme apontado por Goode e Hatt (1975) alinhado aos estudos de Gil (2008), no estudo de caso que é possível a investigação dos detalhes, do desenvolvimento, da profundidade e das características únicas que difere o estudo observado dos demais. Ainda conforme Goode e Hatt é através do estudo de caso que é permitido a organização os dados de caráter social do objeto do trabalho,

garantindo sua preservação de forma íntegra além das diversas possibilidades de expansão e extrapolação dos dados que o estudo do caso permite.

Ainda sobre o tema, conforme apresentado por Gil (2008) o estudo de caso é definido por um profundo e exaustivo estudo de poucos objetos, com o intuito de permitir o seu conhecimento mais amplo e detalhado, tarefa que será praticamente impossível com outras abordagens.

Para o futuro estudo, serão aplicados os critérios de citações, pesquisas relacionadas ao tema, artigos que apresentam o tema em questão, teses, dissertações além de textos, artigos e citações traduzidas.

3.1 COLETA DE DADOS – BIBLIOGRÁFICO

Conforme Coelho, (2013), o arquivamento bibliográfico consiste em explorar e pesquisar a bibliografia que será usada para o desenvolvimento do tópico. Dessa forma, será possível observar as possibilidades de delimitar um tópico "objeto de estudo", lê-lo, expandir e informar-nos, obter mais conhecimento ou a necessidade de realizar uma investigação específica (MICHAEL, 2015).

O amplo leque de possibilidades pode abrir uma brecha para algo especial como um tópico definido, ou mostrar suas limitações. Dessa forma, é possível focar o assunto em estudo, onde mais informações e dados são encontrados, para embasar a abordagem de um problema específico a ser tratado (COLLIS e HUSSEY, 2005). O conjunto e procedimentos de métodos utilizados durante o processo de pesquisa, com o objetivo de obter informações pertinentes aos objetivos formulados em uma investigação, é conhecido como técnicas de coleta de dados.

A coleta de dados foi desenvolvida seguindo as seguintes premissas: Leitura exploratória não sistemática de todo o material selecionado, seja leitura objetiva ou uma leitura rápida, a fim de se verificar se a obra, documento e material complementar é de interesse para a presente pesquisa.

Além deste modelo de leitura foi adotado o modelo de leitura seletiva, o qual consiste em uma leitura com uma maior profundidade, buscando o material consistente para o trabalho. Por fim, foi realizado o registro das informações extraídas das fontes, sendo especificadas no trabalho, com nome e ano de publicação.

3.2 COLETA DE DADOS – ESTUDO DE CAMPO

Conforme Raupp e Beuren (2003) a pesquisa exploratória é um modo elucidativo para entender e compreender os novos conceitos e tem como objetivo tratar um assunto ainda pouco explorado na literatura.

Além da análise bibliográfica, esta pesquisa pode ser caracterizada como pesquisa exploratória pois possui o objetivo de aprofundar o conhecimento e o tornar mais claro e transparente além de buscar novas dimensões não conhecidas nos estudos anteriores. Portanto, através deste trabalho por meio de investigações analíticas, buscou-se identificar as medidas dos contratos de performances são satisfatórios para a empresa a qual está inserido.

A escolha do modelo de contrato de performance foi para a diminuição de perdas financeiras e de água, onde o fornecedor é remunerado conforme o seu resultado. Este tipo de contratação traz a liberdade de execução pelo contratado e a garantia do resultado pelo contratante.

A área escolhida para este trabalho se encontra em uma região de alta densidade habitacional dentro de uma metrópole, com aproximadamente 26.834 pessoas em 3,7Km² (Adaptado IBGE, 2018) com 77km de extensão de redes de abastecimento.

3.3 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS

De acordo com Lakatos e Marconi (2011), a análise consiste basicamente em responder aos objetivos ou hipóteses colocadas nas pesquisas realizadas e nos dados coletados. Para propor a análise, é conveniente apresentar um plano de análise ou o que é conhecido como plano de exploração de dados. Geralmente, este plano detalha de maneira flexível como procederemos diante dos dados, e quais são as principais linhas de análise.

Conforme Yin o estudo de caso é: “um dos empreendimentos mais desafiadores na pesquisa” (YIN, 2010, p. 23). Metodologia que teve sua origem na Medicina, e constitui hoje uma das principais modalidades de pesquisa qualitativa no campo das ciências humanas e sociais e teve seus procedimentos convencionados de forma adequada a partir da obra de Robert Yin nos anos de 1990 do século XX.

Segundo Yin (2010, p. 39):

(...) o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes.

A interpretação dos dados refere-se à implementação de processos através dos quais os dados são revisados, a fim de alcançar uma conclusão informada e um estágio essencial do processamento de dados. Os dados provêm de várias fontes e tendem a entrar no processo de análise em uma ordem desordenada (VERGARA, 2010).

A análise dos dados tende a ser extremamente subjetiva. Ou seja, a natureza e o objetivo da interpretação variarão de estudo para estudo, o que provavelmente se correlaciona com o tipo de dados que está sendo analisado (LAKATOS e MARCONI, 2011).

Embora todos os dados sejam importantes, é necessário um certo olhar crítico para distinguir aqueles que constituirão a principal fonte da teorização daqueles que apenas fornecem informações complementares ou ilustram os primeiros.

Nesta última etapa, foi realizada uma leitura analítica de todo o material, tendo por finalidade a ciência de ordená-lo e sumariar as informações pesquisadas e elaboradas. Neste processo, foram consideradas as informações que possibilitassem obter a resposta do problema de pesquisa, por meio dos objetivos gerais e específicos.

Para este estudo de caso, como plano para a análise foram definidas 06 etapas:

- a. Formulação do problema: A partir da análise bibliográfica e a reflexão sobre o assunto, descrever o problema a ser observado e estudado.
- b. Delimitação do caso: Após a formulação do problema, é descrito o objeto alvo do estudo, ou seja, são demonstrados o fenômeno e a quantidade de casos a serem avaliados.
- c. Roteiro do estudo: Neste ponto é descrito o protocolo de acompanhamento do estudo com detalhes sobre o momento e o tipo de informação a ser coletada.
- d. Coleta das informações: Neste momento deve se utilizar de forma concomitante a análise da bibliografia, observação, dados do estudo de caso e as evidencias de forma que gere uma interpretação concisa sem a subjetividade do autor.

e. Análise dos dados: Tal como no item da coleta das informações a análise deve ser construída de tal forma a retirar a subjetividade, para isto é necessário a combinação de múltiplas fontes de análises para que se prevaleça os dados do estudo e não a “certeza” do autor.

f. Conclusão da observação: Neste ponto o autor deve dar direção a sua análise à luz do referencial teórico.

Conforme exposto neste capítulo o estudo de caso deve estar bem definido para o pesquisador que irá utilizá-lo evitando que o desenvolvimento da pesquisa se faça através de um histórico organizacional ou que se obtenha variáveis imprecisas. A pesquisa que utiliza as estratégias do estudo de caso deverá vir precedida de um planejamento rigoroso, auxiliada por um rico referencial teórico, pelas características do caso a ser estudado e todas as ações desenvolvidas no processo da pesquisa até chegar a um relatório final.

4 ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÕES

Neste enredo construído até aqui, este estudo quer trazer a luz sobre os contratos de performance. O estudo de caso analisado visa a implantação de um contrato de performance para redução de perdas de água em uma companhia de saneamento do Estado de São Paulo.

Tendo em vista que a água tratada é um bem finito com pouca disponibilidade nas grandes metrópoles, o tema de redução de perdas nos sistemas de distribuição de água, surge com bastante preocupação nas companhias de saneamento. Desta maneira, tem sido constante a busca por novas tecnologias e metodologias mais eficientes de redução das perdas nos sistemas de distribuição de água.

Uma modalidade que associa novas tecnologias e um sistema eficiente de contratação, e que vem sendo cada vez mais utilizado, é o do contrato de performance de redução do volume perdido (água tratada, distribuída e não consumida). Esta modalidade tem como principal característica a promoção da remuneração dos prestadores de serviço, pela comprovação efetiva da redução do volume perdido na área previamente delimitada, com a execução de atividades anteriormente planejadas, por meio de um escopo mínimo.

O prestador de serviço, ao assumir os riscos, passa a ter a liberdade de planejar as atividades com base no potencial de cada ação de redução de perdas para o setor, podendo utilizar sua expertise na busca de um ganho adicional da meta estabelecida, sendo remunerado por ela.

A área de atuação do estudo, área de alta densidade populacional da cidade de São Paulo, possui contrato elaborado de redução do volume perdido, e traz como novidade no seu escopo a realização de ações de redução de perdas com o aumento do volume faturado e diminuição do volume perdido.

Conforme apresentado no item 3.3 o estudo de caso foi concebido em seis etapas para uma melhor visualização do problema, o seu desenvolvimento, os resultados e a conclusão.

4.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Neste estudo de caso foram identificados para aplicação de um contrato de performance basicamente dois indicadores – Perda de água e Perda Financeira –:

- Perda de água (Índice de perdas mensal): A área localizada na região sul da cidade de São Paulo escolhida tem como indicador o consumo médio de 484 l/lig.dia (Litros perdidos por dia por ligação).
- Perda Financeira (Índice de água não comercializada): A área escolhida tem como indicador um percentual de água não faturada de 42,28% (Percentual de água fornecida e não faturada pela companhia).

Ou seja, para uma região com alta densidade demográfica, grandes consumidores e área de grande circulação de pessoas as perdas estão acima das aceitáveis e acima da média de perdas nacionais, conforme o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (2015) a média do índice de água não comercializada nacional é de 36,7%.

4.2 DELIMITAÇÃO DO CASO

A área de atuação em questão está localizada na região Sul do Município de São Paulo e engloba os bairros: Jardim Aeroporto, Vila Alexandria, Vila Paulista, Parque Jabaquara, Pedro Bueno e Vila Guarani. Esta área abastece uma população de aproximadamente 26.834 pessoas (IBGE, 2018) e compreende uma área aproximada de 3.7 Km² e 77 km de extensão de rede de abastecimento de água.

Os limites de abastecimento estão compreendidos pela Avenida dos Bandeirantes ao norte, Rua Lucrecia Maciel à leste, o limite ao sul se dá na Rua Alba, e à oeste a Rua Cristóvão Pereira.

O método de diagnóstico de perda proposto pode ser aplicável a qualquer área controlada onde o limite (entende-se aqui como limite uma área de distribuição de água fechada, sem outras entradas ou saídas não contabilizadas) é claro e os dados de volume de consumo de água faturado e os valores distribuídos estejam disponíveis. Quanto menor a área, desde que representativa, mais fácil o diagnóstico e o consequente controle, portanto para a aplicação do contrato é indicado a execução em área menores e em seguida a extrapolação para áreas maiores.

É de vital importância trabalhar com áreas que possuem “níveis” de verificação, ou seja, uma área que possua níveis de controle e verificação dos pontos alvos do contrato de performance.

4.3 ROTEIRO DO ESTUDO

Em qualquer estudo devemos seguir uma sequência lógica para evitarmos desperdícios ou a execução de tarefas que deverão ser refeitas depois, aqui não poderá ser diferente. Neste capítulo o foco de análise dos dados e a interpretação dos resultados são o nosso guia para roteirizar o caminho a ser percorrido por este trabalho.

Conforme já apresentado no item 2.6 o contrato de performance é composto por um conjunto de ações que possibilitam a construção de um contrato justo, com ganhos para o fornecedor do serviço/obra e a Administração Pública.

Com isto, segregamos esta parte para um melhor entendimento, primeiro delimitando o objeto do contrato em questão, seguindo pelas regras que regem o contrato, posteriormente demonstrando as características da área antes do contrato, e por fim as fases de controle e o acompanhamento que o contrato estará sujeito.

4.3.1 Objeto do Contrato de Performance

O objeto do contrato de performance tem por objetivo estabelecer as diretrizes básicas que deverão ser seguidas na prestação de serviços de engenharia para a melhoria dos índices operacionais, conforme exposto no item 4.1 o foco deste contrato de performance foram basicamente dois:

Perda de água: redução de volume que é distribuído pela companhia, porém se perde pelo caminho.

Perda Financeira: aumento do índice que faz a correlação entre a quantidade de água que foi disponibilizada e a que de fato a companhia faturou.

Todas as ações contidas no contrato de performance devem ser construídas visando a melhoria da eficiência operacional da unidade da companhia de saneamento, para isto são utilizadas ações de renovação de infraestrutura instalada

da rede de distribuição e implementação/melhoria do sistema de gestão de pressão da rede.

Como grande vantagem do contrato de performance conforme visto no item 2.6 é a liberdade do fornecedor de realizar ações que não estavam previstas inicialmente no contrato ou ainda aumentar as ações já prevista para um melhor retorno do contrato, o que gera ganhos para ele (fornecedor) e para a Administração Pública. Apesar das ações serem de certa forma mais flexíveis que um contrato padrão, o contrato de performance deve ser concebido de tal forma a ter um escopo mínimo de implantação formalizado entre o fornecedor e a Companhia de Saneamento.

Para o contrato em questão o escopo mínimo foi definido como:

- Detalhamento de todo projeto básico apresentado pela companhia além de todo projeto que a contratada julgar necessário para melhoria operacional.
- Detalhamento e instalação de no mínimo quatro válvulas redutoras de pressão.
- Detalhamento e readequação de no mínimo sete válvulas redutoras de pressão e seus respectivos controladores e datalogger's de pressão.
- Detalhamento técnico e execução de varredura de detecção de vazamentos visíveis e não visíveis em no mínimo 3 vezes a área total de atuação de rede de distribuição no setor selecionado.
- Reparado dos vazamentos locados em redes e/ou ramal detectados pela varredura.
- Substituição através de métodos não-destrutível dos trechos críticos apontados pelos estudos do projeto.
- Medições de pressão e vazão de todos os pontos de controle disponíveis e os que vierem a ser instalados.
- Estudo e adequação de todos os grandes consumidores do setor.
- Regularização de ligações de água.

O escopo mínimo bem como o detalhamento técnico presente no contrato é de vital importância para o sucesso, uma vez que somente a companhia tem a capacidade de observação do todo.

A implantação do escopo mínimo traz a garantia de um ganho consolidado que irá se perdurar por mais tempo e o detalhamento técnico traz a garantia que as ações estarão adequadas a operação da companhia. Uma simples ação que poderia melhorar a eficiência operacional de determinada área pode trazer enormes prejuízos em outra fora do escopo, uma vez que as redes de distribuição e coleta são interligadas e intercambiáveis para uma melhor gestão do todo.

4.3.2 Regras do Contrato

Ainda na fase inicial da concepção do contrato de performance as regras e os resultados esperados são validados para que haja viabilidade técnica e financeira para a sua execução. As regras são os guias que nortearão o contrato e servirão de base para os fornecedores elaborarem seus estudos de viabilidade.

Os contratos de performance trazem em suas regras as particularidades de cada área e como será feito o reembolso pela Administração Pública, no contrato alvo deste trabalho podemos dar destaque as seguintes regras:

- A apuração dos resultados somente será iniciada após a implantação do escopo mínimo obrigatório.
- Durante a fase de implantação a contratada deverá investir sem nenhum tipo de subsidio ou outra forma de remuneração.
- As remunerações somente serão desembolsadas pela Administração Pública caso os índices de apuração atinjam um mínimo de 75% da meta estipulada.
- O indicador do contrato será a razão entre o volume mensal faturado pela companhia e a meta de aumento do volume mensal faturado (em percentual).
- O valor recebido pela contratada é limitada a 120% da meta apurada para efeito de teto de remuneração, caso este valor seja ultrapassado o valor de referência será sempre 120% da meta.

As regras conforme apresentadas servem para gerar uma relação de confiança entre o contratado e a companhia, gerando assim um contrato “ganha x ganha”, onde a empresa de saneamento colhe os benefícios gerados pela economia de recursos e aumento dos valores recebidos e a contratada ganhe uma rentabilidade maior caso sua eficiência seja melhor que o esperado.

Outro ponto de destaque como vantagem deste contrato para a companhia é o fato de não existir nenhum tipo de desembolso enquanto o escopo mínimo não esteja totalmente implantado e um mínimo de 75% de resultado já apurado nos resultados mensais da meta estipulada em contrato.

4.3.3 Características do Setor Pré-Contrato

O estudo conforme área delimitada pelo item 4.2 possuía índice de perdas superiores ao padrão nacional, impactando nos resultados da Companhia. Neste contexto de perdas a área escolhida para a execução deste contrato de performance possuía antes da implantação do contrato:

Seguindo a segregação criada na formulação do problema em 4.1, temos:

- Perdas de Água:
 - Índice de perdas mensal: Consumo médio por ligação de 484 l/lig.dia (Média de litros perdidos por dia por ligação).
 - Volume distribuído total: Volume total de água que saiu dos reservatórios para a distribuição no setor de 328.428m³/mês (Volume de água consumida pela área).
 - Volume utilizado: Volume total de água que saiu dos reservatórios para a distribuição na área e faturados no valor de 192.391m³/mês (Volume de água utilizado e contabilizado pelo setor).
 - Volume perdido: Volume total de água que saiu dos reservatórios para a distribuição no setor e não foi faturado em 136.037m³/mês (Volume de água consumido pelo setor não medido ou perdida).
- Perdas Financeira:
 - Índice de água não comercializada: Percentual de água que foi disponibilizada e não faturada em 42,28% (Percentual de água fornecida e não faturada pela companhia).

Além das perdas a área de estudo também possuía características técnicas na distribuição e coleta:

- Total de clientes do setor: 8.860 ligações (Número de ligações de ramal).
- Extensão de rede de água: 77 Km.

- VRP s existentes: 07 unidades (válvulas redutoras de pressão, são utilizadas para controlar a pressão de água e regularizar o consumo).
- Área densamente ocupada e de acelerada verticalização.

4.3.4 Fases do Estudo

O contrato de performance usa uma terminologia própria e regras claramente definidas com seus respectivos marcos temporais de controle, isto gera um melhor controle do contrato e não gera dúvidas quanto aos períodos de obras, períodos de operação e os de remuneração.

Neste contrato em específico, os marcos temporais foram divididos em quatro fases:

- Fase 01: Implantação do escopo mínimo de ações e obras, com prazo para implantação de 12 meses.
- Fase 02: Pré-Operação, nesta fase o contratante é obrigado a implementar todo o escopo obrigatório estipulado no contrato dentro do prazo do contrato.
- Fase 03: Apuração e controle dos volumes recuperados nos 12 meses subsequentes.
- Fase 04: Remuneração Fixa de 36 meses, calculada em função da média dos volumes recuperados na fase de apuração.

Com as fases bem definidas tanto o fornecedor quanto a Administração Pública podem contabilizar os períodos de investimento e de despesas respectivamente, gerando assim uma confiança e transparência no processo.

4.3.5 Acompanhamento do Contrato

Conforme demonstrado no item anterior os marcos temporais são os guias para o controle da execução do contrato e servem como apoios de fiscalização da Administração Pública, vistoriando e validando as ações e obras realizadas pelo fornecedor.

Conforme análise documental, a execução do contrato teve seu plano de trabalho realizado pela contratada, discutido e validado pela fiscalização da

Companhia de Saneamento. Após as reuniões de discussões e validações das ações executadas a companhia de saneamento valida o marco temporal correspondente.

Durante este contrato, como ações que validaram os marcos temporais podemos destacar:

- Nos 02 primeiros meses foram realizados/entregues: os estudos de pressão, vazão, conferência dos limites técnicos do setor, subsetores, verificação das condições operacionais dos equipamentos existentes como as válvulas redutoras de pressão (VRP), análise dos cadastros e validação dos trechos para renovação da infraestrutura. Ainda nestes meses, foram solicitadas as autorizações municipais necessárias para as devidas intervenções na área.
- No 3º mês, com o planejamento definido, iniciaram-se as intervenções planejadas para a renovação da infraestrutura, com a instalação do abastecimento provisório e as obras de substituição das redes de distribuição por método não destrutivo (que gera menor impacto social).

As redes substituídas foram selecionadas com base em estudos que correlacionam dados disponíveis de: vazamento de rede, densidade domiciliar, falta d'água / baixa pressão, qualidade de água, faturamento, tipo e idade do material e outros

- Do 4º ao 7º mês, foram instaladas as 04 VRP's (Válvulas Redutoras de Pressão) previstas no escopo mínimo, demonstrando a setorização proposta para área delimitada do estudo.
- Do 8º ao 12º mês, foi realizado o acompanhamento e ajustes do setor, tal como novas setorizações, algumas interligações entre outros ajustes gerais. Em conjunto, também foram solucionadas ocorrências de problema no abastecimento, decorrentes do impacto das ações e obras neste período.

Vencido o prazo do primeiro ano, o fornecedor implantou o escopo mínimo e as ações necessárias para o sucesso do contrato. Após o período de 12 meses de acompanhamento e fiscalização da implantação do escopo mínimo, o contrato evoluiu para a fase da apuração dos resultados.

4.4 COLETA DAS INFORMAÇÕES:

A coleta das informações teve como norteador o fato de permitir que fossem identificados e coletados todos os dados e informações durante o estudo proposto. Foram tratados os serviços executados pela contratada após o período da fase da apuração que incluiu o período para implantação do escopo mínimo acrescido do período de apuração de resultado.

4.4.1 Características do Setor Pós Contrato:

O estudo conforme área delimitada pelo item 4.2 e índices conforme exposto no item 4.3.3 antes do contrato, após a implementação do contrato de performance possuíam:

Conforme análise documental através das atas de reunião e sistemas de controle de perdas da companhia, encontramos os resultados conforme abaixo. Seguindo a segregação criado na formulação do problema em 4.1, temos:

- Perdas de Água:
 - Índice de perdas mensal: 209 l/lig.dia (Média de litros perdidos por dia por ligação).
 - Volume distribuído total: 257.464m³/mês (Volume de água consumida pelo setor).
 - Volume utilizado: 205.633m³/mês (Volume de água utilizado e contabilizado pelo setor).
 - Volume perdido: 53.081m³/mês (Volume de água consumido pelo setor não medido ou perdida).
- Perdas Financeira:
 - Índice de água não comercializada: 25,51% (Percentual de água fornecida e não faturada pela companhia).

4.4.2 Implantação de Infraestrutura:

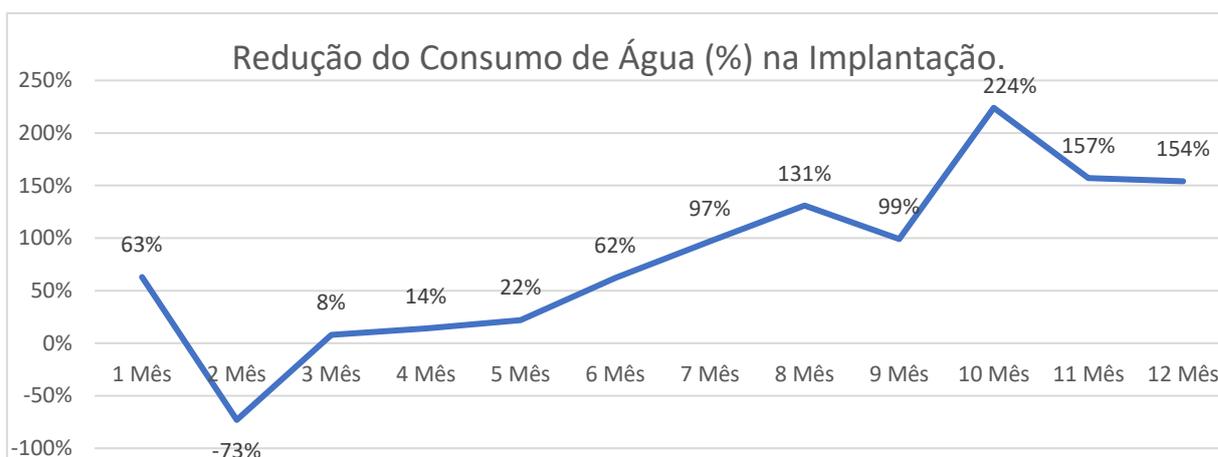
Aqui são demonstradas as obras executadas durante a implantação do escopo mínimo e da fase de apuração de resultados, a comparação da evolução se dá com o escopo mínimo constante no contrato. Lembrando, porém, que o fornecedor possui a liberdade de aumentar as ações se entender um melhor retorno:

- Implantação de VRP's: Realizado 125% do previsto (05 Implantadas).
- Pesquisa de vazamentos: Realizado 101,4% do previsto (234,16 km realizados de varredura).
- Substituição de redes: Realizado 100% do previsto (7,3 km realizados).
- Assentamento de rede de água: Realizado 100% do previsto (0,8 km realizados).
- Trocas corretivas de conectores rede/residência: Realizado 110% do previsto (55 realizados).
- Trocas sucessivas de conectores rede/residência: Realizado 102% do previsto (723 realizados).
- Estudo e adequação de grandes consumidores: Realizado 140% do previsto (28 realizados).
- Regularização de ligações de uso social: Realizado 293% do previsto (880 realizados).

4.4.3 Evolução do Contrato – Fase de Implantação de Escopo Mínimo:

Durante a implantação do escopo mínimo e operação pela contratada os seguintes resultados de redução/aumento do volume de água consumido pela área, relativos ao período de um ano, foram apurados:

Figura 01: Evolução do Desempenho – Durante Implantação.



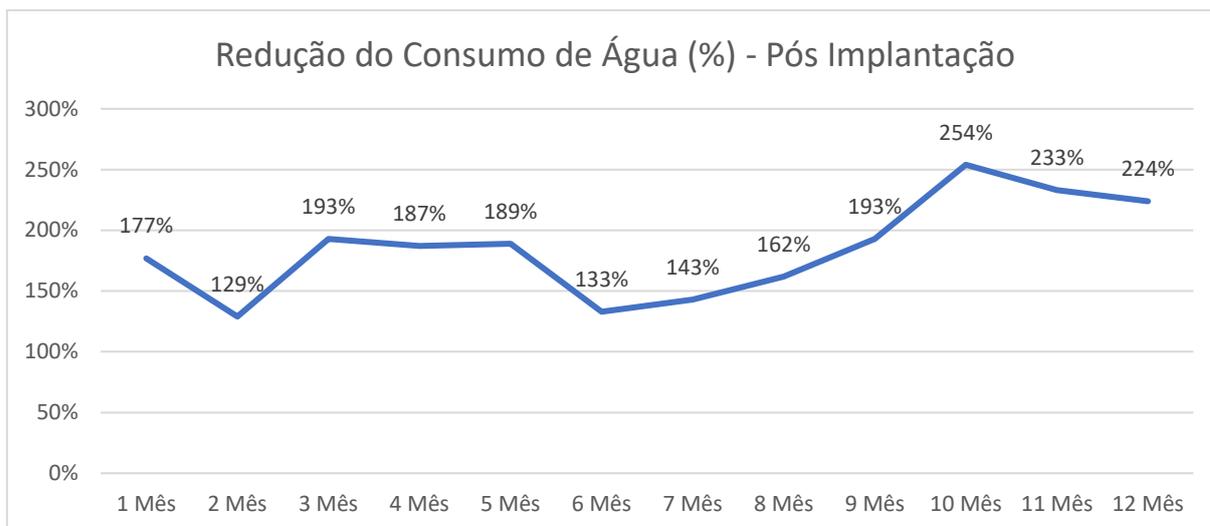
Fonte: Elaborado pelo autor.

- 01 Mês de Implantação: 63% de Redução/Economia.
- 02 Mês de Implantação: 73% de Aumento/Desperdício.
- 03 Mês de Implantação: 8% de Redução/Economia.
- 04 Mês de Implantação: 14% de Redução/Economia.
- 05 Mês de Implantação: 22% de Redução/Economia.
- 06 Mês de Implantação: 62% de Redução/Economia.
- 07 Mês de Implantação: 97% de Redução/Economia.
- 08 Mês de Implantação: 131% de Redução/Economia.
- 09 Mês de Implantação: 99% de Redução/Economia.
- 10 Mês de Implantação: 224% de Redução/Economia.
- 11 Mês de Implantação: 157% de Redução/Economia.
- 12 Mês de Implantação: 154% de Redução/Economia.

4.4.4 Evolução do Contrato – Fase de Apuração de Resultados:

Após o período de implantação de escopo mínimo a fase de apuração de resultados demonstrou os seguintes resultados de redução do volume de água consumido pela área, relativos ao período de um ano:

Figura 02: Evolução do Desempenho – Pós Implantação.



Fonte: Elaborado pelo autor.

- 01 Mês de Apuração: 177% de Redução/Economia.
- 02 Mês de Apuração: 129% de Redução/Economia.
- 03 Mês de Implantação: 193% de Redução/Economia.
- 04 Mês de Implantação: 187% de Redução/Economia.
- 05 Mês de Implantação: 189% de Redução/Economia.
- 06 Mês de Implantação: 133% de Redução/Economia.
- 07 Mês de Implantação: 143% de Redução/Economia.
- 08 Mês de Implantação: 162% de Redução/Economia.
- 09 Mês de Implantação: 193% de Redução/Economia.
- 10 Mês de Implantação: 254% de Redução/Economia.
- 11 Mês de Implantação: 233% de Redução/Economia.
- 12 Mês de Implantação: 224% de Redução/Economia.

Apuração de resultado final em 185,1% de redução de perda em relação a meta, gerando uma economia de 805.652m³ de água.

4.5 ANÁLISE DOS DADOS

Conforme descrito no capítulo 3, nesse item será apresentada a análise dos resultados convergindo para o referencial teórico exposto até o momento.

O bom desempenho do contrato de performance é observado pelo acompanhamento dos volumes visto no item anterior, foi demonstrado a importância de um bom planejamento das ações e obras de redução de perdas em conjunto com a companhia de saneamento, possibilitando assim um crescimento sustentável nos resultados esperados.

Neste projeto o diferencial da implantação foi a rápida instalação das VRP's (válvulas redutoras de pressão) maiores nas duas grandes divisões de consumo da área delimitada e a sua pré-operação, esta ação trouxe resultados que fizeram com que 50% da meta de redução do volume perdido já acontecesse a partir do 6º mês de implantação do escopo.

Outro fator importante que precisa ser destacado são as ações de aumento de volume faturado demonstradas nos itens 4.3.1 e 4.3.2, sendo regularizadas 880 ligações que antes não eram contabilizadas (293% do escopo mínimo), aumentando o volume faturado e reduzindo perdas provenientes da infraestrutura clandestina.

O resultado desta ação será acompanhado pela contratada para garantia dos volumes regularizados, por meio de gestão e prestação continuada dos atendimentos além da orientação sobre o consumo consciente e dos direitos adquiridos com prestação do serviço regularizado junto aos núcleos que antes possuíam ligações clandestinas.

Mais uma ação de recuperação de volume faturado importante que merece destaque foi o estudo e adequação de 28 ligações de grandes consumidores (140% do escopo mínimo), que trouxeram melhores resultados na vazão disponibilizada para estes clientes e na melhoria da medição com a substituição dos hidrômetros.

O acompanhamento do cronograma e as reuniões mensais de acompanhamento e avaliação das ações realizadas entre a contratada e a companhia de saneamento foram fundamentais para a tomada de decisões, na garantia da prestação continuada do abastecimento, na gestão das reclamações junto aos clientes e na minimização dos impactos operacionais ocorridos devido às obras.

4.5.1 Análise de Implantação de Infraestrutura.

Após o período de apuração foi possível verificar o total de obras e serviços contratados, uma vez que para se avançar a esta fase o escopo mínimo já deveria ter sido alcançado.

Os resultados gerados demonstram a efetividade dos estudos e projetos deste contrato, todos os itens foram majorados em relação ao escopo mínimo com destaque para a regularização de ligações em áreas carentes, trazendo mais clientes para a base da companhia impactando positivamente o indicador.

4.5.2 Análise de Indicadores.

Nesse item são apresentados os reflexos diretos nos indicadores após o período do contrato.

O índice de perdas totais por ligação na distribuição (IPDT) apresentou perda mensal de 209 l/ligação/dia (litros perdidos por dia por ligação), o que representa uma melhora no indicador em aproximadamente 56%.

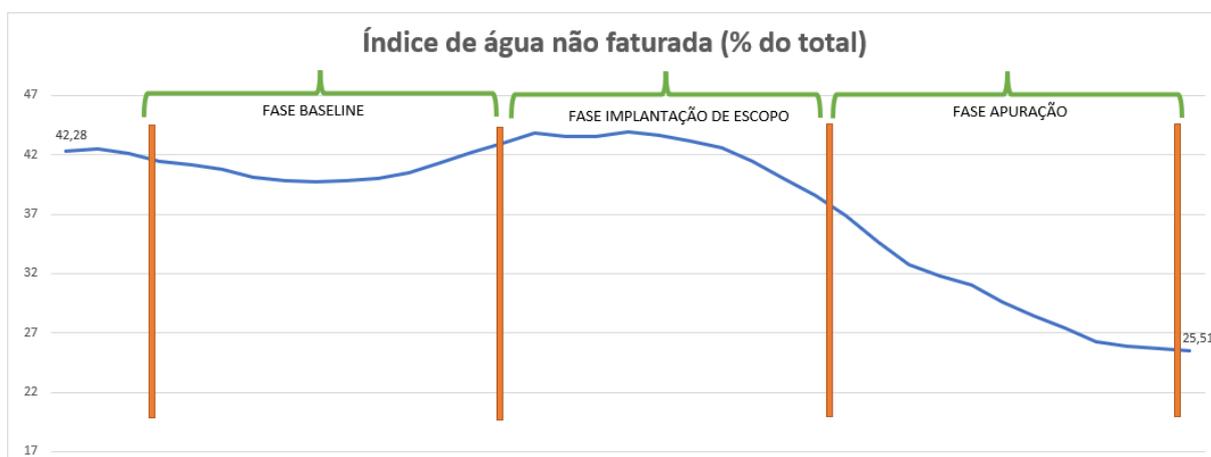
Figura 03: Evolução - Índice de perdas totais por ligação na distribuição (IPDT).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Já o indicador “índice de água não comercializada” (IANC), que representa o percentual de água fornecida e não faturada pela companhia apresentou um resultado de 25,51%, o que demonstrou uma melhora de aproximadamente 40% no indicador.

Figura 04: Evolução - índice de água não comercializada (IANC).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado, os indicadores envolvidos no processo foram fortemente impactados positivamente, o IPDT (índice de perdas na distribuição total) que demonstra a quantidade de litros de água perdidos por ligação apresentou uma redução significativa de 484 para 209 litros perdidos por dia por ligação expondo o quanto era perdido numa gestão sem contrato de performance.

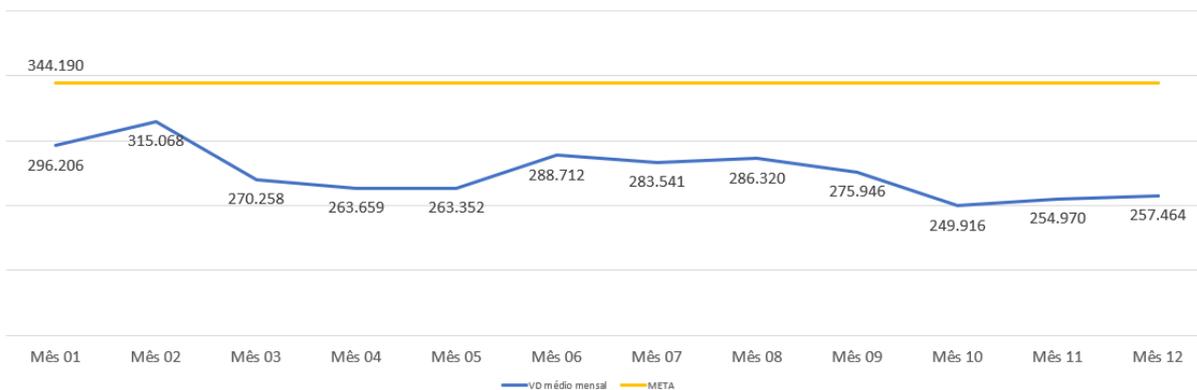
Já o IANC (índice de água não comercializada) que representa o nível de água não faturada demonstrou queda de 42,28 para 25,51%, ou seja, de toda a água consumida por esta área antes da gestão por contrato por performance 42% não era faturada e após a implementação do contrato esse índice caiu para somente 25% aproximadamente, o que demonstrou maior controle da área e em consequência a redução de perdas.

4.5.3 Análise de Volumes de Água.

Nesse item está apresentada a análise do impacto dos volumes de água distribuído e faturado durante a fase de apuração.

- Volume Distribuído: Neste ponto é demonstrado o volume total de água que foi disponibilizado na área de controle, abaixo a evolução do mensal do volume distribuído.
 - Total acumulado: 3.305.412m³.

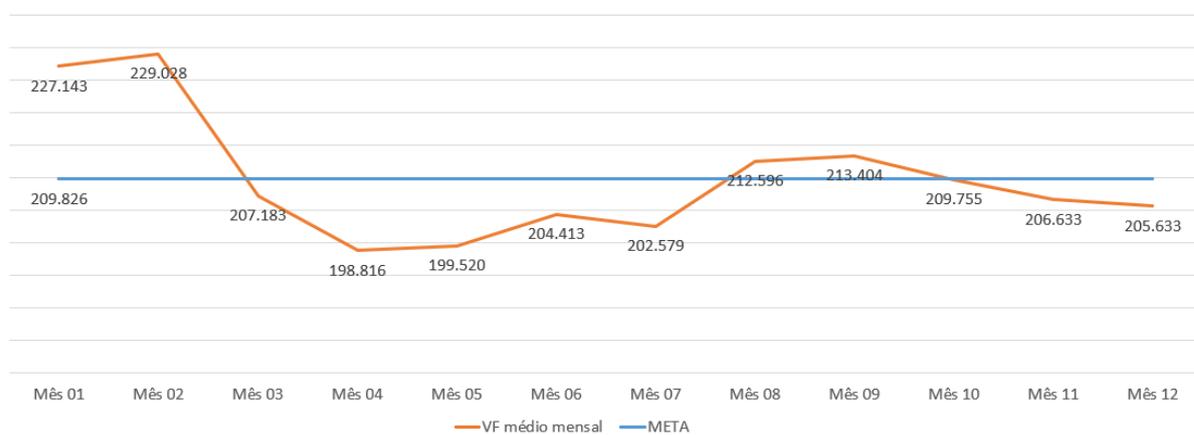
Figura 05: Demonstração do Volume Distribuído.

Volume de água distribuído (m³) - Fase de Apuração

Fonte: Elaborado pelo autor.

- Volume Faturado: Aqui é demonstrado o volume total de água que foi faturada pela companhia na área de controle, abaixo a evolução do mensal do volume faturado.
 - Total acumulado: 2.516.703m³.

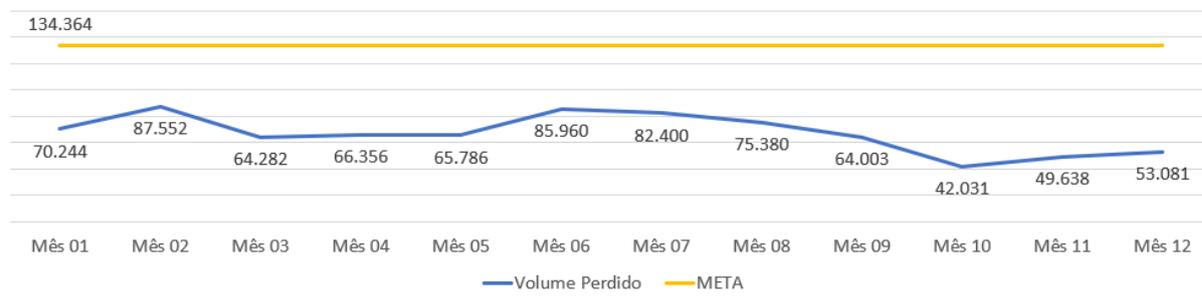
Figura 06: Demonstração do Volume Faturado.

Volume de água faturada (m³) - Fase Apuração

Fonte: Elaborado pelo autor.

- Volume Perdido: Aqui é demonstrado o volume total de água que foi distribuído e não faturado pela companhia, ou seja, o volume perdido na área de controle, abaixo a evolução do mensal do volume perdido.
 - Total acumulado: 806.713m³.

Figura 07: Demonstração do Volume Perdido.

Volume Perdido de Água (m³) - Fase Apuração

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme apresentado nas figuras 05 e 07 a empresa terceirizada contratada conseguiu índices melhores que os estipulados nas metas do contrato, já a figura 06 o volume faturado oscilou entre atendimento a meta e não atendimento, porém na soma geral podemos considerar que a meta foi atendida uma vez que o volume total está somente 0,05% abaixo da meta (Realizado: 2.516.703, Meta: 2.517.912m³).

4.6 CONCLUSÃO DA OBSERVAÇÃO

Conforme apresentado no item 2.6.1 uma das grandes vantagens do contrato de performance é o desembolso de valores somente após resultados já alcançados. O contrato objeto desta observação demonstrou esta vantagem, apresentando melhora em todos os pontos de observação (Infraestrutura, Indicadores e Volumes de água utilizados/faturados) mesmo antes do período de desembolso.

Sobre a Infraestrutura, podemos demonstrar o atendimento a todos os itens com destaque para a regularização de áreas carentes, trazendo para a companhia a instalação de 880 novas ligações de água que antes eram clandestinas.

Sobre o Indicador IPDT (índice de perdas na distribuição total): que antes do contrato apresenta o índice em 484 litros perdidos por dia por ligação e após a implementação do contrato apresentou índice de 209 litros perdidos por dia por ligação, representando uma queda de aproximadamente 56%.

Sobre o Indicador IANC (índice de água não comercializada): que antes do contrato apresenta o índice em 42,28% e após a implementação do contrato apresentou índice de 25,51%, representando uma queda de aproximadamente 40%.

Ainda na esteira das análises dos volumes (distribuído/faturado/perdido), podemos considerar que as ações realizadas demonstram ter sido eficazes uma vez

que o Volume Faturado praticamente atingiu a meta, o Volume Distribuído apresentou queda de 20% em relação a meta proposta (Realizado: 3.305.412, Meta: 4.130.280m³) e o Volume Perdido demonstrou queda de 50% (Realizado: 806.713, Meta: 1.612.368m³).

Com os dados apresentados e analisados é possível verificar os pontos de controle e principais benefícios conforme apresentado no referencial teórico:

- **Custo:** O contrato demonstrou ter custo adequado uma vez que os ganhos foram sempre maiores que a meta estipulada para a viabilidade do contrato.
- **Pontualidade:** Demonstrou pontualidade dado que durante todo o período do contrato não houve adiamentos ou metas não alcançadas dentro do período estipulado.
- **Confiabilidade e Capacidade de Resposta:** Tanto quanto a pontualidade, este critério é demonstrado na capacidade da empresa de executar o planejamento conforme contrato e avançar em itens que demonstraram ganhos acima do planejado, como por exemplo as ações de novas ligações de água que realizou um índice de 293% em relação ao previsto.
- **Qualidade e Consistência:** Neste item avaliamos a capacidade da empresa para gerar desempenho em tempo hábil mantendo a qualidade e resultados consistentes. Conforme vimos a empresa conseguiu atender aos itens de controle uma vez que manteve o cronograma mesmo realizando um volume de ações acima do planejado e resultados que se mantiveram em constante evolução mesmo após o período de implantação das ações.

Por fim podemos afirmar que o contrato objeto desta observação cumpriu o seu papel de ser um modelo representativo do referencial teórico apresentado, uma vez que conseguiu apresentar os requisitos básicos para a concepção e execução de um contrato de performance para o saneamento básico.

5 ELABORAÇÃO DE UM CONTRATO DE PERFORMANCE

A procura pela eficiência na administração pública requer que seus agentes procurem soluções inovadoras que procurem a viabilidade jurídica, ambiental, e a financeira sem abandonar a sustentabilidade e o atendimento social.

Inovação tecnológica, combinada com modelos de contratação e pagamento são um grande desafio. Conforme contexto apresentado neste estudo o contrato de performance aparece como uma excelente oportunidade de contratação para a Administração Pública.

Remunerar os resultados são o conceito-chave para atingir os objetivos com mais eficiência. O método de contratação é bastante inovador porque no modo de desempenho, nosso contratante torna-se também nosso parceiro. Se a empresa contratada supera o desempenho, ela é bonificada proporcionalmente gerando assim um sistema ganha-ganha, com isto o recurso é usado de forma mais eficiente e mais veloz que a administração pública conseguiria.

Com isto apresentado é notória a necessidade de ampliar as discussões deste modelo de contratação para oferecer novos caminhos para otimização de recursos e velocidade na execução das políticas públicas.

Neste capítulo, elencaremos um modelo com os itens e orientações básicas para a construção de um contrato de performance como o do estudo de caso apresentado no capítulo 4.

5.1 ANÁLISE AMBIENTE EXTERNO

Na etapa de planejamento da concepção do contrato de performance é de vital importância a análise do ambiente externo, pois uma simples mudança de regulamentação pode simplesmente anular todo o contrato.

Desta forma é requerido que a organização demonstre como é o ambiente externo, demonstrando as oportunidades de atuação e as ameaças que rondam o contrato e as empresas envolvidas que podem interferir substancialmente o resultado final esperado.

O ambiente externo é onde as organizações estão inseridas, ou seja, todos os atores envolvidos que participam do negócio. Neste ambiente está inserido o

“mercado” com todas as suas mutações conforme demanda da sociedade ou mudança do ordenamento jurídico.

Tanto as ameaças quanto as oportunidades devem estar muito bem detalhados para a empresa/contrato sofrer o menor impacto possível ou ainda se aproveitar. Como por exemplo, é sabido que as condições ambientais estão muito deterioradas como também é sabido do crescimento da preocupação da sociedade com essas questões. É natural, portanto, que a área de saneamento sofra um aumento do rigor das normas, regulamentos e leis que implementem melhorias.

O setor de saneamento é caracterizado como um monopólio natural. Ele é marcado pela presença de volumosos investimentos de uso específico, que exigem uma elevada escala de produção devido aos altos custos fixos. Nessa situação, é ineficiente a existência de mais de um prestador de serviços em uma mesma localidade. Perante esse tipo de falha de mercado (monopólio), se justifica a intervenção do poder público por meio da regulação do serviço, gerando um ponto de atenção quanto ao ambiente externo.

Portanto é desejável que a concepção do contrato esteja o mais próximo possível da realidade, devendo os construtores dedicar boa parte do tempo para refletir sobre todas as questões que podem envolver o produto final, por menor impacto ou importância que possa demonstrar no início. A relação entre risco e retorno deve ter a medida correta para dar conforto aos investidores e as companhias de saneamento, para que haja a remuneração justa para os resultados alcançados.

5.2 BASE JURÍDICA – PROCESSO CONTRATUAL

A Lei de Licitações nº 8.666/93 preconiza os contratos de performance como contratos de serviços técnicos profissionais especializados, com a obrigatoriedade de constar o escopo, o projeto básico, o prazo, a forma de remuneração e a performance pretendida no seu corpo, podendo ser explicitadas no contrato através de suas cláusulas e anexos.

A posteriori a regulamentação se deu pela Lei 12.462/2011, que dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, conforme Justen Filho (2013) “trata-se de uma lei cuja aplicação permite um período de “experimentação legislativa”,

preparando-se com ela o terreno para uma completa revisão do marco regulatório das licitações e contratos no Brasil.”

Consta no Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC):

§ 1º O RDC tem por objetivos: I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; III - incentivar a inovação tecnológica; e IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública. (BRASIL, Lei nº 12.426, 2011, art. 1, § 1º).

Neste trecho retirado da Lei já é evidente a regulamentação com foco nas inovações e aperfeiçoamento dos modelos de contrato.

Já no artigo 23 a sua redação apresenta:

Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.

§ 1º O contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada.

§ 2º Na hipótese prevista no caput deste artigo, os licitantes apresentarão propostas de trabalho e de preço, conforme dispuser o regulamento.

§ 3º Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência: I - a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração da contratada; II - se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior à remuneração da contratada, será aplicada multa por inexecução contratual no valor da diferença; e III - a contratada sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis caso a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida seja superior ao limite máximo estabelecido no contrato. (BRASIL, Lei nº 12.426, 2011, art. 23).

Com esta descrição é possível entender o normativo jurídico brasileiro e encontrar o fundamento legal para a aplicação dos contratos de performance na administração pública.

5.3 OBJETO DO CONTRATO

A Administração Pública apesar de todo avanço nas últimas décadas ainda sofre com alguns problemas como o excesso de centralização e a burocracia. Conforme apresentado por Brito e Silveira (2005) a Administração Pública segue a lógica burocrática levando a limitação da autonomia e velocidade dos processos.

O processo de compras de produtos ou serviços não foge dessa regra, a aquisição destes itens é em sua grande maioria o núcleo das atividades desenvolvidas pela Administração Pública, pois é através deles que são prestados os serviços públicos e o atendimento das demandas da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as compras e contratações da Administração Públicas ocorram através de processos de seleção pública, assegurando assim as qualificações técnicas e econômicas para a compra ou contratação.

Desta forma, a licitação pública se apresenta como um ato ordenado administrativo composto de fases. A fase inicial é a parte em que o edital é preparado e nele está contido a definição do objeto da licitação, isto é, onde a Administração Pública realiza a descrição detalhada do item que pretende contratar ao final da licitação.

Conforme a Constituição Federal de 1988 temos que:

Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa (BRASIL, 1993).

Conforme demonstrado a exata definição do objeto é pré-requisito básico para que um processo licitatório ocorra, para que não ocorra anulações e que atenda às necessidades da Administração Pública.

Segundo Rosa (2011), é entendido como objeto da licitação o que a Administração Pública deseja adquirir ou contratar: serviços, obras, compras, locações, alienações, concessões e permissões.

Apesar desta ação parecer ser aparentemente simples a descrição do objeto não pode ser desconsiderada, a falta de detalhamento pode gerar diversos problemas tanto para o fornecedor quanto para a Administração Pública, a exemplo de tubos para a distribuição de água, os quais existem diversos tamanhos e modelos disponíveis, uma má descrição neste exemplo pode levar a compra de itens inadequados para a aplicação gerando desperdício de recurso público.

Além dos problemas na sua utilização final também podemos destacar o problema da competitividade na licitação, conforme apresentado por Machado (2011) a Administração Pública deve conceber uma descrição minuciosa e adequada com clareza sobre o objeto que permita aos fornecedores ofertarem em bases de igualdade de competição.

Assim, fica explícito a importância do cumprimento deste requisito, a definição do objeto do contrato é ligada diretamente ao resultado final esperado, pois a não execução conforme detalhamento do objeto por gerar a aquisição frustrada ou inadequada, gerando prejuízos graves a Administração Pública e consequente desperdício de dinheiro público.

5.4 GARANTIAS E FORMA DE FINANCIAMENTO

Sobre as garantias, primeiramente merece destaque a relevância da garantia de pagamento para as contratações aqui discutidas. Diferentemente da modalidade tradicional, no contrato de performance o pagamento ocorre num futuro mais distante e, portanto, o risco de perda e as incertezas do investimento realizado pelo contratado, no caso de inadimplemento do contratante, é maior quando comparado às contratações tradicionais, quando o pagamento se dá acompanhando a evolução das obras.

Uma alternativa para atender a essa preocupação e permitir ao contratado e a seu eventual financiador visualizarem com segurança a perspectiva de pagamento no futuro, é a cessão de recebíveis das contas de consumo de usuários pulverizados, preferencialmente alocadas em uma conta segregada, como se faz no caso das Parcerias Público Privadas do setor.

Nessa hipótese o risco de inadimplência dos usuários é baixo, e a companhia pode demonstrar a existência de um fluxo mensal de recursos financeiros que transite por essa conta e retorne ao orçamento da concessionária, se os pagamentos dos contratos de performance estiverem em dia, ou permitindo ao contratado utilizar-se desse fluxo para honrar obrigações vencidas.

No entanto, muitas vezes as receitas das companhias já estão comprometidas de outras maneiras, e a hipótese citada torna-se mais difícil de ser implementada, podendo ser avaliadas outras possibilidades. Uma alternativa, também comum nas PPP's, é a adoção de um fundo de reserva, com determinado montante de recursos dispostos numa conta segregada, visando garantir os pagamentos futuros, com a obrigação contratual explícita de ser recomposto imediatamente, caso utilizado.

Um outro caminho, talvez de adoção mais simples, especialmente quando se tratar de companhias de saneamento de capital aberto ou que já acessaram o

mercado financeiro e possam ter seu risco de crédito avaliado pelo mercado, pode ser a utilização, como garantia, dos pagamentos futuros a serem feitos pelas concessionárias de serviços de água e esgoto aos seus próprios contratados.

Essa alternativa pode se dar por meio da cessão (fiduciária ou total) dos recebíveis do próprio contrato financiado, ou mesmo por meio de recebíveis de outros contratos similares.

Evidentemente, nesses casos, alguns pontos de apoio dispostos nos contratos, entre as partes, tornam-se essenciais para viabilizar esta operação. Inicialmente é necessário que o contratado tenha um bom histórico de execução de seus contratos, preferencialmente atestado de forma independente, já que a correta e tempestiva execução das obrigações contratuais previstas é condição necessária para sua remuneração, e será acompanhada de perto por eventuais financiadores.

Além disso, torna-se fundamental a existência de uma conta apartada, na qual serão depositados os recebíveis que irão garantir eventuais financiamentos. Em tempo, também contribui à redução da percepção de risco, que pode diminuir o custo do capital investido, a clareza das regras que regulem a relação entre as partes, incluindo os termos da cessão dos recebíveis, seu alcance e eventuais anuências necessárias.

Em outras palavras, é fundamental que essas obrigações não sofram nenhuma interferência de atividades futuras, seja do contratado ou do contratante, dando conforto aos credores de que tais recebíveis estão seguros após a cessão dos mesmos.

É fundamental, ainda que a forma, valor e periodicidade dos pagamentos dos valores relativos aos contratos de performance seja previsível e estabelecido expressamente, incluindo, indicadores e critérios para as bonificações por performance, prazo para definição das etapas, datas marco do contrato e eventuais penalidades por atrasos não justificados e critérios de reajustes, dentre outros.

Dado o enorme desafio que o setor de saneamento tem pela frente, e ainda a dificuldade para equacionar financiamento para atender a todas as necessidades, o uso dos contratos de performance pode ser expandido, especialmente se permitir o financiamento dos contratados, seja para empresas públicas ou privadas, que ainda não o adotam, seja para abranger desafios além do combate às perdas, já bastante difundido quando do uso dessa modalidade de contratação.

Sobre o financiamento, outro benefício extremamente relevante para as concessionárias de saneamento básico, quando adotada essa modalidade de contratação, é a possibilidade de estender seu fluxo de pagamento aos seus fornecedores, de forma que a parcela mais relevante dos pagamentos, se não sua integralidade, é feita após a conclusão das obras. Dessa maneira, é possível que o concessionário possa custear parte dos serviços utilizando-se do ganho de eficiência gerado, seja ele o aumento da receita com redução de perdas, o acréscimo tarifário em razão de novos ativos integrados à sua base, ou mesmo a redução da despesa de energia, por exemplo.

Num cenário como o que vivemos hoje, com tantas demandas, a possibilidade de fazer mais investimentos, ao mesmo tempo, traz ganhos expressivos, especialmente frente às metas contratuais e aos requisitos da Lei Nº 14.026/2020 denominada como “Novo Marco Legal do Saneamento”.

É importante, contudo, atentar para os dois lados da mesma história. De um lado existe um benefício para o concessionário, que não precisa usar seu orçamento imediatamente ou contrair novas dívidas para executar as obras, já que vai pagá-las um pouco mais à frente no tempo. De outro, importa notar que as intervenções, a aquisição de equipamentos e os serviços serão executados com recursos financeiros dos contratados, que terão de se financiar para poder executar as obras e receber a remuneração ao longo do tempo, com a obtenção da performance contratada.

Assim, as concessionárias de serviços de saneamento, tanto aquelas com dificuldades para financiar seus investimentos, como as que necessitam usar o dinheiro em caixa para outras prioridades demandadas pela população ou pelas disposições dos contratos de concessão, encontram uma alternativa contratual para atender às suas necessidades.

Apesar do inegável benefício advindo dos contratos de performance, é importante notar que, diferentemente de outros países, o perfil dos prestadores de serviços geralmente contratados pelas empresas de saneamento no Brasil não costuma ter acesso fácil ao crédito. Seja por se tratar de empresas do ramo da construção civil, por terem dimensões por vezes médias ou pequenas, ou mesmo por terem companhias públicas como seus principais clientes, fato é que tais empresas raramente acessam linhas atrativas e estáveis de crédito, e não necessariamente por terem um risco de crédito elevado, mas muitas vezes pela ausência ou baixa

qualidade das informações necessárias e estrutura de governança com a qual os credores estão mais familiarizados.

Se não existirem alternativas, essa falha de mercado pode resultar em obras mais caras ou mesmo risco à conclusão das obrigações contratuais. A título ilustrativo vale lembrar que o fluxo de caixa típico de um contrato de performance assemelha-se ao que normalmente observamos numa PPP – Parceria Público Privada. Grandes desembolsos no início do contrato e as receitas aparecendo apenas depois de constatada a performance e a possibilidade de usufruto, pelo contratante, das intervenções realizadas. Num contrato de performance para redução de perdas, por exemplo, é possível identificar os maiores desembolsos do contratado nos primeiros 12 a 18 meses, com receitas relevantes sendo pagas pelo contratante apenas após o 24º mês, quando a performance for constatada, e ainda distribuídas ao longo de mais 36 meses.

5.5 ELEMENTOS REGULATÓRIOS

Os autores Pinto Jr. e Fiani (Pinto Jr. & Fiani, 2002) afirmam que "regulação é qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos". A existência da regulação se fundamenta na teoria econômica, sendo necessária nas situações em que o mercado, agindo livremente, não consegue alocar de forma eficiente os recursos ou não consegue maximizar o bem-estar social.

Ao estabelecer as regras e restrições, o governo busca atender melhor às necessidades dos consumidores e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade financeira da empresa prestadora do serviço ou produtora do bem em questão.

A regulação, em geral, está presente em áreas de interesse público e em mercados com características específicas, como os casos de monopólios naturais. No Brasil, o grande marco da história da regulação é a década de 90, quando muitos serviços públicos essenciais, como telecomunicações e energia elétrica, passaram pelo processo de privatização. Nesse período, o objetivo era aumentar a eficiência das empresas e permitir a recuperação da capacidade de investimento, que tinha sido reduzida ao longo dos anos 1980. Como o Estado brasileiro não era mais capaz de arcar com tais custos, buscou-se, na privatização, a possibilidade de melhora da

qualidade e cobertura dos serviços por meio de métodos mais eficientes de gestão (Pinto Jr. & Fiani, 2002).

Com novos agentes atuando nos setores, foram necessárias reformas institucionais, que passaram a definir os mecanismos de regulação no país. As agências reguladoras então criadas tinham como objetivo alinhar os interesses das empresas com os da sociedade.

Esse trabalho de regular, controlar e fiscalizar os serviços de interesse público, (como são os casos de energia elétrica, saneamento, planos de saúde e transporte, dentre outros), é feito, geralmente, por agências reguladoras. As agências reguladoras são órgãos governamentais para os quais o poder público delega as funções básicas de normatização, controle e fiscalização.

No Brasil existem distintos tipos de agências, que regulam diferentes setores, como o caso da ANS (Agência Nacional de Saúde Suplementar) que regula e fiscaliza as atividades dos planos de saúde, ou o caso da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) que regula e fiscaliza a geração, a transmissão, a distribuição e a comercialização de energia elétrica no país.

As agências podem ser federais (como os casos citados), estaduais, regionais ou até mesmo municipais, como no caso do saneamento básico. A agência reguladora pode determinar o preço cobrado por um determinado serviço e os mecanismos de atualização desse preço, pode estabelecer o nível de qualidade da prestação do serviço, as quantidades ofertadas, o grau de cobertura do serviço nas áreas urbanas e rurais e até o volume de investimento das empresas que atuam no setor.

O regulador deve conciliar as diferentes necessidades, buscando atender tanto à população, que pode demandar um serviço de melhor qualidade, a um preço mais baixo, quanto à empresa prestadora do serviço, que pode desejar realizar menos investimentos e tarifas maiores. Nesse sentido, o regulador deve buscar o equilíbrio entre o atendimento das demandas da sociedade e a viabilidade econômica e financeira da prestação da atividade regulada.

No saneamento básico a regulação foi introduzida em 2007, pela Lei Federal n.º 11.445, tendo como bases a independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade de suas decisões.

Já em 2020 entrou em vigor Lei Federal n.º 14.026, conhecida como “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, trouxe uma nova configuração para o setor baseado em três bases para a regulamentação:

- Fortalecimento da Regulação: A expectativa é de que o fortalecimento da regulação traga o ambiente de segurança jurídica necessário para contratos existentes e futuros, e ele exige a participação de todos – associações do setor, titulares, prestadores de serviço, reguladores infranacionais e usuários. Essa interação é de suma importância para permitir os avanços pretendidos pelo Novo Marco Regulatório.
- Concorrência pelo Mercado: O “Novo Marco Legal do Saneamento Básico” com o intuito de fortalecer as concorrências entre as prestadoras de serviço (públicas e privadas) extinguiu a modalidade de contratação denominada “contrato de programa” que permitia a contratação de uma empresa estatal sem licitação, com isto abriu uma gama de possibilidades e combinações para a operação dos serviços básicos de saneamento.
- Incentivo à prestação regionalizada: A lei traz um ambiente de cooperação entre os entes federativos visando a adoção de soluções regionalizadas adequadas, de acordo com as peculiaridades regionais e locais, gerando assim uma maior viabilidade técnico-econômico-financeira com o fomento de ganho de escala para a universalização dos serviços.

Por fim, podemos dizer que embora prevista desde 2007, a regulação do setor se desenvolveu de forma diferente no país, registrando, até os dias de hoje, ausência significativa em parte do território nacional. O “Novo Marco Legal do Saneamento Básico” veio para preencher lacunas da ausência de regras, fomentar a atração de capital para o setor e promover maior segurança jurídica para a prestação dos serviços de saneamento no país. A previsibilidade, segurança e estabilidade de regras são essenciais para atrair investimentos em infraestrutura – como é o caso do setor de saneamento – e o regulador tem um papel central neste processo, que induz o desenvolvimento do país e o bem-estar da sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública tem o objetivo de prestar o serviço com o menor custo possível, para tanto se utiliza de ferramentas como a terceirização para atingir esse objetivo.

Um contrato de performance é um contrato entre um órgão público e uma organização privada. Os contratos de performance reúnem a expertise e os recursos dos dois setores com o intuito de fornecer serviços ou infraestrutura com melhor relação custo-benefício. Normalmente, o setor público envolve o setor privado para construir instalações ou fornecer equipamentos. As agências privadas então possuem e operam as instalações ou equipamentos, ou contratam órgãos separados para prestar o serviço público.

Para os governos que buscam expandir a infraestrutura, a parceria público-privada oferece uma opção que fica entre as compras públicas e a privatização. Idealmente, ele traz competências, eficiências e capital do setor privado para melhorar os bens ou serviços públicos quando os governos não dispõem de caixa inicial. As empresas concordam em assumir riscos e responsabilidades de gestão em troca de lucros vinculados ao desempenho.

O crescente uso de parcerias públicos-privadas com contratos de performance, possuem razões de sua adoção variando de despesas crescentes para reforma, manutenção e operação de ativos públicos e restrições cada vez maiores aos orçamentos governamentais, buscando inovação por meio da perspicácia do setor privado e visando uma melhor gestão de risco.

O desenvolvimento de infraestrutura com contratos de performance em parceria público-privada tem sido apontado como o que leva a um melhor desempenho em comparação aos contratos regulares. O desempenho operacional é importante para a entrega bem-sucedida dos projetos de parcerias público privadas (PPP's) em termos de qualidade de serviço, satisfação do usuário e custo-benefício. Isso permite a melhoria das PPP's operacionais, fornecendo um processo sistemático para examinar e avaliar o desempenho do projeto sob vários aspectos.

O objetivo geral desta pesquisa foi a análise e a utilização dos contratos de performance nas parcerias público privadas na área de saneamento.

O contexto apresentado no referencial teórico com a observação do caso demonstrado tem se apresentado como uma solução inovadora para a área de

saneamento uma vez que os recursos públicos são utilizados somente após de resultados já aferidos. Ao longo da análise do referencial teórico o trabalho navegou sobre o contexto da Administração Pública no Brasil, as terceirizações no setor público e os contratos de performance. A análise apresentou os fundamentos para conceitualização e construção de um contrato de performance e o trabalho terceirizado.

Durante a discussão é possível verificar diversas saídas jurídicas para a contratação da Administração Pública, este trabalho visou demonstrar a aplicação das bases conceituais e jurídicas para a construção de contratos de performance.

No estudo de caso apresentado neste trabalho foi possível verificar os itens essenciais elencados no referencial teórico. Destacamos por exemplo que a meta de implantação do escopo mínimo do contrato e a redução do volume perdido (volume que foi disponibilizado e não faturado) foram atingidas em apenas 04 meses após a implantação, com resultados acima de 120% da meta.

A escolha, neste contrato, de serem incluídas as ações de recuperação de volume faturado, trouxeram junto com o desafio e risco, uma flexibilidade maior no planejamento das ações, possibilitando bons resultados. Esta receita de desafios e flexibilidade aproveita o melhor dos dois mundos (público e privado), o público fornece a gestão e o planejamento, já o privado implementa a velocidade de adaptação e execução das ações para um retorno mais rápido.

É notório que existe uma grande viabilidade para a aplicação de contratos de performance nas companhias de saneamento com a concepção das PPP's, com o intuito de melhorar a performance dos serviços públicos.

A inovação que buscamos descrever, neste trabalho, parte do princípio que estamos contratando de uma forma diferente, remunerando pelo resultado, o que agrega muito mais valor ao negócio. Os contratos de performance e as PPP's oferecem uma nova abordagem para o desafio da busca pela eficiência operacional. Sua essência é o fato de o agente privado ser remunerado não apenas pela entrega dos serviços, como ocorreria na terceirização de atividades, mas também pelo cumprimento das metas estabelecidas no contrato.

Assim, o foco é o resultado, que, em última análise, é o que mais importa para os clientes e a sociedade. A ideia do contrato de performance é precisamente remunerar o setor privado pela entrega de resultados, e não apenas pela execução de uma série de tarefas. Em contrapartida aos riscos assumidos, é conferida ao

agente privado a flexibilidade necessária para executar suas ações, visando atingir os melhores resultados de eficiência operacional na redução de despesas, aumento de receitas e atendimento aos clientes com excelência.

As especificações de metas e sanções garantem que prazos e serviços qualificados sejam entregues de forma que se não terceirizados não ocorreriam, além de trazer celeridade nos resultados para a obtenção da tão desejada universalização do saneamento (oferta de água tratada, coleta e tratamento do esgoto).

O sucesso dos contratos de performance e desempenho depende de um conjunto de fatores de natureza técnica, econômico-financeira, socioambiental e jurídica. Portanto é necessário novos estudos para aprofundar a discussão e trazer novas abordagens a contratação por performance.

Adverte-se que os contratos de performance não são, uma solução mágica para as empresas de saneamento ou uma única saída para combater a ineficiência operacional. No entanto, desde que bem formulados, oferecem ferramenta poderosa para trazer benefícios a curto prazo, principalmente no que concerne ao aumento da geração de caixa e à capacidade de investimento das empresas públicas.

Destaca-se então a necessidade da continuidade do estudo da proposta para uma evolução no assunto, trazendo a concepção da contratação de resultado, com emprego de soluções alternativas e não convencionais que aceleram todo processo, com isto o uso de contratos de performance garante que os serviços executados em PPP's sejam realizados não somente com maior agilidade, mas também qualidade e velocidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L.M.; RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público Brasília** 63 (1): 43-62 jan/mar 2012.

ARCE, C.P. Administração pública no âmbito nacional. **Administradores**. 2016 Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/administracao-publica-no-brasil/98446/>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

BAO, G.; *et al.* Além da nova governança pública: uma estrutura global baseada em valores para gestão de desempenho, governança e liderança. **Administração e Sociedade**, v. 45, n. 4, pág. 443-467, 2012.

BARRAL, D.A.O. Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos. **Caderno ENAP**, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Decreto- Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Decreto-lei nº 1.212, de 17 de abril de 1939.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1212-17-abril-1939-349332-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Decreto-lei nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm>. Acesso em: 06 de jan. 2022.

_____. **Decreto-lei nº 1.216, de 9 de maio de 1972.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1216.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **IBGE. Cidades e Estados 2018.** Disponível em <<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>>. Acesso em 20/07/2021.

_____. **Instrução Normativa nº 2/2008/ SLTI.** Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=77783>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013.** Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/27282050/instrucao-normativa-n-6-de-23-de-dezembro-de-2013/legislacao>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5645.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7102.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9527.htm>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm> Acesso em: 16 de jan. 2022.

_____. **Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 06 de jan. 2022.

_____. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 06 de jan. 2022.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 06 de jan. 2022.

_____. **SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2015** Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2015>>. Acesso em: em: 04 de jan. 2021.

_____. **Súmula de jurisprudência, enunciado nº 331 (Contrato de prestação de serviços. Legalidade). DEJT 27, 30 e 31.05.2011.** Disponível em: <http://www.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html>. Acesso em: em: 04 de jan. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço público**, v. 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.7-21, 2005. Trimestral.

CARNEIRO, F.M.A. A terceirização na administração pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações do trabalho. **Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 61-80. jul./dez. 2016

CASTRO, T.M. Vantagens e desvantagens da terceirização de serviços. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4720, 3 jun. 2016 Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/48931/vantagens-e-desvantagens-da-terceirizacao-de-servicos>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

COELHO, A.M. Métodos e técnicas de pesquisa. **IFSUDESTEMG** .2013 Disponível em: <http://www.riopomba.ifsudestemg.edu.br/dcc/dcc/materiais/610228303_aula%2023out2013.pdf>. Acesso em: 05 de jan. 2021

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 349p.

CONCEIÇÃO, B.M.; CONCEIÇÃO, R.M.; CONCEIÇÃO, J.T.P. et al. O processo de terceirização aplicado a administração pública- uma abordagem jurídico legal. **Research, Society and Development**, v. 7, n. 2, p. 01-11. 2018.

COSTA, F.J.L.; SANTO, I.H.E. Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial – o Caso da Secretaria da Fazenda de Pernambuco. **Revista ADM.MADE**, Rio de Janeiro, ano 14, v.18, n.2, p.28-48, maio/agosto, 2014

CUNHA, H.M.; CALADO, L.R. FGV-IFG: gestão pública de terceirização de contratos. **Rev. Brasileira de Management**. Abril, 2017. Disponível em: <<https://casestudies.com.br/gestao-e-fiscalizacao-dos-contratos-de-terceirizacao-na-administracao-publica/>>. Acesso em: 04 de janeiro 2021.

DELGADO, G.N. **Terceirização. Paradoxo do direito do trabalho contemporâneo**. São Paulo: Ltr, 2003, p. 42. Disponível em: <www.bdjur.stj.gov.br>. Acesso em: 04 de janeiro 2021.

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, R. **Tópicos Atuais em Administração: quarteirização**. São Paulo: Editora Alínea, 1998.

DONALD, M.; WHITE H. 2011. **The State of Public Administration: Issues, Challenges and Opportunity**. New York: M. E. Sharpe.

DOS SANTOS, A. C. M. **A administração pública gerencial**. 2011.

DRUCK, G. **A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho**. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 1, p. 15-43, 2016.

FRANÇA, L.C.B. **Relações socioprofissionais de trabalhadores terceirizados: um estudo de caso numa universidade pública federal**. Dissertação de mestrado em gestão de processos institucionais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal/RN, 2017, 84 f.

GARCIA, G.C.G. Terceirização de atividade-fim à luz da lei n.º 13.429/2017: aspectos positivos e negativos. **Jus** Abril, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/57230/terceirizacao-de-atividade-fim-a-luz-da-lei-n-13-429-2017-aspectos-positivos-e-negativos>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S. A, 2014.

GIL, A. C. **Método e técnicas de pesquisa social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2008.

GIOSA, L.A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. p. 144.

GITMAN, L. J. **Princípios de administração financeira**. 12. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

GONÇALVES, C.L. Terceirização na administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Rev. Âmbito Jurídico**. Agosto, 2013. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/terceirizacao-na>>

administracao-publica-e-o-principio-constitucional-da-eficiencia/>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1975.

GRANJEIRO, J. W. **Administração pública**. 11. ed. Brasília: Vestcon, 2003.

GUIMARÃES, P.M.; BARROS, E.V. **Terceirização de recursos humanos da administração pública**. Arcos Editora on-line. 2012. Disponível em: <<https://arcos.org.br/artigos/terceirizacao-de-recursos-humanos-na-adminitracao-publica>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

GUIMARÃES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.125-40 maio/jun, 2000

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012. P. 29

JUNQUILHO, G. S. **Teorias da administração pública**. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB. 182p. Florianópolis, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, F.C.; LIMA, P.F.; BANDEIRA, P.S. **Terceirização: perspectivas à luz da lei 13.429/17**. 2016. 6 f. Tese (mestrado), curso de Direito, Centro Universitário Curitiba, Curitiba, Paraná, 2017.

MACHADO, João Paulo Pinheiro. O pregão como modalidade de licitação. **Ofen** Disponível em: <www.ofen.com.br/file/1061942_file.pdf>. Acesso em: 15 dezembro de 2020.

MEDEIROS, L., MARRARA, T., RAMOS, M. N., PAULA, MUNHOZ R.V. **Princípios básicos da Administração Pública: poderes, deveres, direitos e responsabilidade**. SP. :FEAUSP, 2013. 24 p.

MELO, R. S.]. A necessária revisão da súmula nº 331 do TST diante do novo código civil. **Revista LTr**, São Paulo, ano 75, nº 01, janeiro de 2011, p. 9-15.

MELO, W.F. Conceitos, funções e princípios da Administração pública e suas relações com a Lei de Responsabilidade fiscal. **Revista Âmbito Jurídico**. 2010. Disponível em <http://www.ambito-uridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leituraeartigo_id=13653>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

MENDES, L.L.F. **Terceirização de serviços na administração pública: uma análise da conta vinculada no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª região**. Dissertação de mestrado em Administração Pública. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020. 150 f.

MICHAEL, M. H. **Metodologia e Pesquisa Científica Em Ciências Sociais**. Capa ilustrativa. Ano: 2015; Editora: atlas.

MIRANDA, R.A. **Gestão por Competências no Serviço Público: o conhecimento como vantagem competitiva a Serviço da Administração Pública**. Artigo Científico. Faculdade Projeção. 2010, p. 61

MORGANTI, D. Terceirização do serviço público: Projeto de Lei nº 4.330/2004. **Revista Jus Brasil**. julho, 2017. Disponível em: <<https://jusbrasil.com.br/artigos/520057752/terceirizacao-do-servico-publico>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

OLHER, B. S.; COSTA, I. S; TEIXEIRA, M. I. Reflexões sobre os efeitos da terceirização dos cargos de apoio no serviço público federal: Estudo de caso no Instituto Federal do Sudeste de MG, Campus Rio Pomba. **Revista Holos**, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais. Vol. 5, n. 31, p. 322-337. jan./ ago. 2015

OLHER, B.S. **Terceirização das atividades de apoio em instituições federais de ensino da zona da mata de Minas Gerais**. Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, 2013. 82 f.

OLIVEIRA, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, 46(6),1551-73.

OLIVEIRA, J.P.F.G. **O princípio da eficiência da administração pública**. Agosto, 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59777/o-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

OLIVEIRA, J.C. Terceirização na administração pública. **Rev. Unesp Corporativa EaD**. Franca, São Paulo. 17 f. 2013

OLIVEIRA, R.M. **A terceirização na administração pública: Sumula 331 do TST Versus Julgamento da ADC 16/DF**. Jus Navigendi, Teresina, ano 16, nº 2849, 20 abr. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18933>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

PALUDO, A.V. **Administração Pública**. RJ :Elsevier,2012

PAVELSKI, A.P; DOMARADZKI, L.R. Terceirização e a precarização. **Rev. Percurso**, Curitiba, vol. 04, n. 23, p. 194-213, 2016.

PEREIRA JÚNIOR, J.T.; DOTTI, M.R. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: Prenúncio da “Quarteirização” na Gestão Pública? **Rev. do TCU**. Nº 116, p. 79-100. Set/Dez, 2009.

PEREIRA, J.M. **Curso de Administração Pública**, 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 57.

PINTO JR. H.Q e FIANI, R. Regulação econômica. In KUPFER, D. e SENCLEVER, L. **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

PRADO, C. **Os deveres da administração pública**. 2017. Disponível em <<https://camiloprado.com/2017/09/20/deveres-da-administracao-publica/>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

RAMOS, D.M.O. **Terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Ltr, 2001.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade.** Teoria e prática. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

ROSA, Márcio Fernandes Elias. **Direito Administrativo, Parte II.** São Paulo, Ed. Saraiva, 2011

ROSSATO, A.A. **O princípio constitucional da eficiência na gestão.** Jacarezinho-PR. p 1-19, 2016

SACRAMENTO, J.T. **Quarteirização na administração pública: conceito, características e vantagens.** Agosto, 2016. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47307/a-quarteirizacao-na-administracao-publica-conceito-caracteristicas-e-vantagens>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de Administração Pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

SANDER, A.; SOUZA, R. de. Terceirização no serviço público: Vantagens e desvantagens da contratação de serviços terceirizados, em uma empresa pública, nas funções administrativas, na percepção de seus gestores. **Rev. Metodista de Administração do Sul.** Vol. 4, nº 5, p. 491-513. 2019.

SANTANNA, R. Prefácio, 2010. In: VIEIRA, A. P; et al. **Administração de contratos de terceirização na administração pública.** 4. Ed., Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOS, N.M.L; ANDRADE, D.M.; LIMA, J.B. **Valores Públicos e Contratação de Serviços Terceirizados: Desafios no Setor Público Administração Pública e Gestão Social,** Universidade Federal de Viçosa, Brasil, vol. 11, núm. 3, 2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública.** Vol. 43, n. 2, mar/abr. 2009.

SILVA, A. do C. **Evolução da Administração Pública no Brasil e Tendências de Novos Modelos Organizacionais.** Cuiabá: ICE, 2015. Disponível em <www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>. Acesso em 08 set. 2021.

SILVA, J.C. Reforma administrativa brasileira e a terceirização no setor público. **Rev. Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. nº 217, p. 13-30, jul./set, 1999.

SILVA, M. F. A.; SALCEDO, R. F. B. A Sustentabilidade do Programa de Parceria Público-Privada para Habitação Social no Centro Histórico de São Paulo: Análise Dialógica. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [s.l.], v. 7, n. 46, p. 102-118, 15 ago. 2019. ANAP - Associação Amigos de Natureza de Alta Paulista. <http://dx.doi.org/10.17271/2318847274620192079>.

SILVA, R.M. **A terceirização no setor público brasileiro. Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.** 2015. 170 f. Disponível em: <<http://clyde.dr.ufu.br/bitstream/123456789/12918/1/TerceirizacaoPrecarizacaoCaso.pdf>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

SILVA, V.L. Principais Vantagens e Desvantagens da Terceirização dos Serviços na Saúde Pública Brasileira. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 04, Ed. 10, Vol. 04, pp. 170-187. Outubro de 2019. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/saude/terceirizacao-dos-servicos>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

SOARES, L.F. Serviço Público: Cultura Organizacional e terceirização do trabalho. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**. janeiro — julho, 2015

SOARES, M.E.S.; MOURA, L.S. **Quarteirização da manutenção da frota de veículos oficiais: o desenho do modelo de gerenciamento adotado em minas gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação.** Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-08/quarteirizacao-da-manutencao-da-frota.pdf>>. Acesso em: 04 de jan. 2021.

TEIXEIRA, A. Governar Inovando. Os desafios contemporâneos da Gestão Pública. **Revista Poder Local**. No. 1. Fortaleza: Omni editora, 2011, p. 51

VAZ, J.C. **Administração Pública e Governança Eletrônica: possibilidades e desafios para a Tecnologia da Informação.** In: Governo eletrônico: desafios da participação cidadã. Fortaleza, Anais. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, nº24, dez 2012. p. 17.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, A.P; et al. **Administração de contratos de terceirização na Administração pública**. 4.ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2010

WANG, D. W. L.; PALMA, J. B. Política, pedágio e segurança dos contratos: o caso das concessões rodoviárias. **Revista de Direito Público da Economia**, v. 10, n. 37, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.