

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REY
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

ALEXANDRE MAGNO CAETANO PASSOS

Caracterização da Quarteirização dos Serviços Públicos no Brasil -
2010/2018: Uma Revisão da Literatura

São João Del-Rey
2018

ALEXANDRE MAGNO CAETANO PASSOS

Caracterização da Quarteirização dos Serviços Públicos no Brasil -
2010/2018: Uma Revisão da Literatura

Monografia apresentada à Universidade
Federal de São João del-Rei como parte
dos requisitos para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Sergio Magno Mendes

São João Del-Rey
2018

Ficha catalográfica elaborada pela Divisão de Biblioteca (DIBIB)
e Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF) da UFSJ,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P289c Passos, Alexandre Magno Caetano.
Caracterização da terceirização dos serviços públicos no Brasil - 2010/2018 : uma revisão da literatura / Alexandre Magno Caetano Passos ; orientador Sergio Magno Mendes. -- São João del-Rei, 2018.
33 p.

Trabalho de Conclusão (Graduação - Gestão Pública)
-- Universidade Federal de São João del-Rei, 2018.

1. Administração Pública. 2. Gestão Pública. 3. Terceirização. 4. Quarteirização. 5. Eficiência Administrativa. I. Mendes, Sergio Magno, orient. II. Título.

ALEXANDRE MAGNO CAETANO PASSOS

Caracterização da Quarteirização dos Serviços Públicos no Brasil -
2010/2018: Uma Revisão da Literatura

Monografia apresentada a Universidade Federal de São João del-Rei como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada: 15 de setembro de 2018.

Prof. Sergio Magno Mendes
(Presidente da Banca)

Prof. Márcio Falcão Santos Barroso
(Professor da Banca)

AGRADECIMENTOS

Eterno agradecimento a Deus, pois sem a vontade dele não estaríamos aqui e sem ele, nada disso seria possível. Também sou grato ao senhor por ter dado saúde aos meus familiares e tranquilizado o meu espírito nos momentos mais difíceis da vida acadêmica.

Tenho que agradecer carinhosamente a meus familiares, esposa e todos os meus amigos que de forma direta ou indireta contribuíram para que eu conseguisse alcançar essa conquista.

Agradeço também aos meus colegas de curso pela amizade sincera que surgiu durante esta jornada.

Agradeço a todos os professores, especialmente ao Tutor Dener que de forma impar me deu todo o suporte durante este curso de especialização.

Sou grato ao meu orientador, Prof. Sergio Magno Mendes, que me conduziu com muita sapiência na elaboração deste TCC, estando sempre disposto a me ajudar.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à Universidade Federal de São João Del Rey, pela oportunidade de fazer este tão sonhado curso.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 6 |
| 1.1 O Problema e a sua Importância | 10 |
| 1.2 Hipótese..... | 12 |
| 1.3 Objetivos..... | 12 |
| 1.3.1 Objetivo Geral..... | 12 |
| 1.3.2 Objetivos Específicos..... | 12 |
| 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 13 |
| 3. METODOLOGIA | 16 |
| 4. RESULTADO E DISCUSSÃO | 18 |
| 5. CONCLUSÕES..... | 28 |
| REFERÊNCIAS | 29 |

RESUMO

O presente trabalho visa caracterizar o processo de implantação da quarterização na administração pública brasileira no período pós CF/88 até os dias atuais. A quarterização é um modelo de gestão pública que se fundamenta num sistema centralizado de redes credenciadas, que serão incumbidas da operacionalização, controle e fiscalização de todos os contratos de fornecimento e/ou prestação de serviços à administração. Neste sentido busca-se discutir, a partir da Revisão da Literatura, a caracterização da quarterização, identificando os aspectos constitucionais em que se baseiam esse processo diagnosticando a responsabilização do Estado perante os atos praticados pelos parceiros, e analisando as vantagens decorrentes deste modelo na administração pública. Nas limitações de um trabalho acadêmico espera-se que este possa servir como instrumento de consulta ao público em geral. A quarterização se estiver balizada com os princípios constitucionais é capaz de trazer diversos benefícios tanto ao Estado quanto à população.

Palavras-chave: Administração Pública. Gestão Pública. Terceirização. Quarterização. Eficiência Administrativa.

ABSTRACT

The present work aims to characterize the process of implementation of the quarreling in the Brazilian public administration in the period after CF / 88 until the present day. The quarreling is a model of public management that is based on a centralized system of accredited networks, which will be in charge of the operationalization, control and supervision of all contracts of supply and / or service rendering to the administration. In this sense, it is sought to discuss, from the Literature Review, the characterization of the quarrerization, identifying the constitutional aspects on which this process is based, diagnosing the State's accountability to the acts practiced by the partners, and analyzing the advantages deriving from this model in the administration public. In the limitations of an academic work it is hoped that it can serve as an instrument of consultation to the general public. The quarrerization if it is based on constitutional principles can bring several benefits to both the state and the population.

Keywords: Public Administration; Public administration; Outsourcing; Quarturization; Administrative Efficiency.

1. INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado, entre outras coisas, por duas grandes guerras nos períodos de 1911 a 1914 e de 1939 a 1945, respectivamente. Os efeitos destes acontecimentos foram, entre outros, o aumento dos gastos públicos, principalmente em armamentos e, posteriormente, a reconstrução dos danos materiais ocorridos. A economia mundial já crescia antes deste período, mas foi a partir da segunda guerra mundial que esta se potencializou. Após o final deste último evento, em 1945, iniciou-se o conflito ideológico e que ficou conhecido, na literatura, como Guerra Fria. Ela foi protagonizada, principalmente, pelo embate entre dois blocos econômicos. De um lado, o sistema Capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América - EUA e do outro, o sistema Socialista, liderado pela extinta União Soviética – URSS.

De um lado, o capitalismo¹ que tem, como premissa da corrente de pensamento ortodoxo, a intervenção mínima do Estado na economia. Neste sentido, o Estado deve atuar apenas onde ocorrem as falhas das forças de mercado (leis da oferta e da demanda)² e onde a iniciativa privada não tenha interesse (segurança Nacional e infraestrutura de médio e grande porte são alguns exemplos), deixando-se que o setor privado forneça, à sociedade, os bens e serviços necessários à sobrevivência e que promovam o bem estar social. Por esta abordagem, o Estado é o responsável, entre outras coisas, pela segurança Institucional e pública, pela educação, pela saúde e onde houver essas falhas, tais como a formação de monopólios, externalidades³, cartéis etc. (MELLO, 1994).

Já o Sistema Socialista tem, como premissa, que o Estado seja o detentor de todos os meios de produção de bens e serviços e regulamenta, de forma centralizada, a alocação de recursos. Assim, diferentemente do sistema capitalista, cabe ao Estado definir o que, onde, como e quando produzir de cada bem e, além disto, como os recursos serão distribuídos entre os habitantes do país (NETO, 2015).

Com o fim desta dicotomia mundial, em 1989 e a queda do muro de Berlim - ato simbólico que decretou o encerramento de décadas de disputas econômicas,

¹ Existem diversas correntes do Pensamento Econômico e que têm diferentes visões sobre a atuação do Estado na Economia. Para maiores informações, ver Schumpeter (2017).

² Características de situações nas quais o mercado, por si só, não aloca, eficientemente, os recursos escassos (MANKIW, 2009).

³ Externalidades são os efeitos colaterais da produção de bens ou serviços sobre outras empresas ou pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade (NETO, 2007).

ideológicas e militares entre estes dois blocos, o sistema capitalista mostrou-se com maior nível de desenvolvimento econômico e, com ele, a melhoria do bem estar social (DIAS, 1998).

Mas apesar do significativo aumento da produção, capaz de atender a expressiva elevação da demanda por bens e serviços em função, dentre outras coisas, do aumento da população mundial, o sistema capitalista é, por definição, inerentemente excludente. Neste sentido, mesmo em Economia desenvolvidas haverá uma parcela da população excluída do Mercado de Trabalho (BLANCHARD, 2011). Desta forma, não tendo renda, estes agentes e suas famílias poderão não ter acesso aos bens e serviços necessários à sobrevivência humana.

Assim, foi observado que a livre iniciativa, em determinadas situações, não teria as condições de promover, de forma ampla e equânime, o bem estar social e seria necessária a atuação do Estado. Este fenômeno foi observado em diversos países, nos quais houveram a expansão da intervenção do Estado em diversas áreas da economia (SACRAMENTO, 2018). O efeito foi o aumento do grau de dificuldade da Administração Pública - AP (MELLO, 1994). Este fato repercutiu, também, no modo de vida das pessoas, bem como as formas de atuações da AP em gerir sua prestação de serviços (DIAS, 1998). Cabe ressaltar, ainda, que o aumento da expectativa de vida da população, em função dos avanços da ciência e da melhoria na infraestrutura das áreas urbanas e rurais aumentaram os desafios da AP na alocação eficiente dos recursos públicos.

Este aumento populacional foi, muitas vezes, acompanhado de baixa qualificação e, em alguns casos, fizeram com que muitas pessoas tivessem baixos níveis de renda familiar. Em alguns casos, parcela da população que moravam em áreas rurais tenderam a migrar para as áreas urbanas, causando, principalmente o aumento da população nas cidades. Algumas destas, em função do tamanho da área ocupada e da densidade populacional, foram denominadas metrópoles ou até megalópoles. Este fato tendeu a aumentar o grau de dificuldade na alocação eficiente dos recursos públicos (SACRAMENTO, 2018). Isto foi observado, de modo geral, em quase todo o mundo, inclusive no Brasil.

Este fenômeno, aliado muitas vezes à baixa qualificação, colocaram novos desafios a AP e, muitas vezes, com maior grau de dificuldade. Para atender a estas novas demandas da população, a Constituição Federal - CF, de 1988, modificou diversas leis para se adequar a nova realidade e, também, para permitir que o país

continuasse a se desenvolver e propiciar melhores condições de vida aos seus cidadãos. Dentre as diversas melhorias obtidas com a CF, 88, pode-se citar o artigo 37 que cita os Princípios Constitucionais e que regem o comportamento dos Servidores Públicos, nas três esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) a níveis federativos (federal estadual e municipal). Estes princípios são a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidades, a Publicidade e a Eficiência e são, popularmente, conhecidos pela sigla LIMPE (CF, 88).

O primeiro princípio, da Legalidade, diz respeito a uma das principais garantias de direitos individuais e remete ao fato de que, na AP, só é permitido agir, estritamente, em conformidade com a lei (CF, 1988). Torres (2015) comenta que a legalidade administrativa se concretiza como a garantia aos administrados que podem exigir a consonância do ato administrativo com a lei, sob pena de não serem validos. Neste sentido, de acordo com o autor, é importante distinguir o princípio da legalidade administrativa com o princípio da reserva legal, no qual se impõe a necessidade de lei para determinada atuação estatal.

Essa diferença pode ser exemplificada pela exigência de que para haver regulamentação de determinada matéria em direito penal, tal como a criação de infrações penais, só poderiam ser feitas por lei ordinária ou complementar, e não podendo ser criado nenhum tipo penal por outro diploma normativo tal como decreto do Presidente da Republica (PIETRO, 2017).

Já em relação ao Princípio da Impessoalidade, Mello (1994, p.58) sustenta que “se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas”.

O princípio da impessoalidade nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato de forma impessoal (MEIRELLES, 2010).

No que tange à Moralidade, Torres (2015) comenta a exigência de que a ação da AP seja ética e respeite os valores jurídicos e morais. Já Meirelles (2010), por sua vez, aduz que este principio não deve ser confundido com a moralidade comum, pois esta se preocupa com a distinção entre o bem e o mal, aquela se refere ao conceito de administrador eficiente, podendo ser conceituado como o agir conforme os preceitos éticos, já que tal violação implicará em uma transgressão do próprio Direito, o que caracterizará um ato ilícito.

Já o Princípio da Publicidade está, intimamente, ligado ao direito de informação, de forma ampla e irrestrita, para toda a sociedade. Assim, para que os atos administrativos sejam conhecidos por todos é necessário que estes sejam publicados e divulgados de forma ampla a toda a população e, assim, passam a ter efeitos e auferindo eficácia ao ato (CARVALHO, 2017). Para isto, estes atos são divulgados em órgãos da imprensa oficial e que são denominados Diários Oficiais. Como exemplos pode-se citar o Diário Oficial da União, do Congresso Nacional, do Judiciário etc.

Por último e não menos importante, o Princípio da Eficiência é projetado também como um dos pilares da AP. Para Meireles (2010), é o mais moderno princípio da função administrativa e que já não se contenta em ser desempenhada, apenas, com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Para o citado autor, este princípio pode ser entendido como sendo o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional, além do dever da eficiência correspondente a eficiência da AP.

A partir da promulgação destes Princípios Constitucionais, iniciaram-se diversas transformações na AP e que visaram melhorar o bem estar de toda a sociedade. Já na década de 1990, ocorreu expressivo número de privatizações e delegações, ao setor privado, de serviços públicos que objetivaram que este passasse a auxiliar na consecução dos objetivos constitucionais, visando a melhoria do bem estar social (LEITE, 2009). Diante das dificuldades na alocação de recursos e na prestação de serviços à sociedade, o Estado teve, como uma das opções, a transferência de atividades, antes a este delegada, ao setor privado. Este fenômeno ficou conhecido, na literatura, como processo de Terceirização.

A Terceirização, de modo geral, pode ser conceituada como uma filosofia de gestão, na qual se procuram direcionar toda a atenção e o conhecimento da empresa para o produto ou negócio que se constitui na sua atividade principal. Este fato torna-a cada vez mais especializada em seu ramo e passando para terceiros tudo aquilo que não contribua diretamente com a razão de ser da organização. Pode ser considerada, também, a formação da associação entre uma companhia principal e a terceira empresa. Este fato permite a delegação de atividades ou processos, que embora sejam importantes, podem ser realizados de forma mais eficiente por empresas especializadas (DIAS, 1998).

De forma semelhante, o ambiente cada vez mais competitivo e com recursos cada vez mais escassos fizeram com que a AP, também, tendesse a transferir à iniciativa privada a execução de diversas atividades, consideradas acessórias. Tais atividades são aquelas que, apesar de serem importantes para a consecução do objeto da atividade estatal, não fazem parte da essência de sua atividade, como por exemplo, o serviço de limpeza em uma Universidade Pública. O objetivo foi concentrar esforços no desempenho de funções de maior relevância para a sociedade. Assim como no setor privado, este ato foi, também, denominado de Terceirização (SACRAMENTO, 2018).

Assim, a partir do ambiente favorável com a promulgação da CF, de 1988, ocorreram, nos anos posteriores, os processos de terceirizações em diversas áreas da AP, tais como a execução de obras e serviços públicos, como, por exemplo, serviços específicos de segurança patrimonial e de limpeza predial nas diversas esferas de governo. Porém, observou-se que, se os objetivos foram tornar os serviços públicos mais eficientes, diversos problemas foram encontrados e que colocaram outros obstáculos à AP. Dentre estes, pode-se citar, o baixo nível de controle dos serviços executados pelas empresas terceirizadas e que acabaram, muitas vezes, por prejudicar a oferta de bens e serviços à população (DIAS, 1998).

Neste sentido, o Princípio da Eficiência no desempenho da atividade delegada não foi alcançado. A partir disto, iniciaram-se diversos questionamentos sobre a forma da prestação de serviços executados pelas empresas terceirizadas, colocando-se em cheque a relação custo e benefício do processo (SARATT, 2000). Neste contexto, emergiu, como uma das alternativas de resoluções destes problemas, o processo de Quarteirização.

1.1 O Problema e a sua Importância

A Quarteirização é um tipo de contrato administrativo celebrado entre a AP ou empresa privada e a empresa prestadora de serviço. Nos termos da Lei 8.666 (1993), será contrato todo e qualquer ajuste entre os órgãos ou entidades da AP e particulares, em que haja o acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. Assim,

as características básicas deste instrumento são o consenso, a formalidade, a onerosidade, a cumulatividade e o realizado *intuito personae*⁴.

O processo é de comum acordo porque representa o acordo de vontades e não somente ato unilateral e impositivo da AP. É Expresso formalmente, porque é celebrado de maneira escrita e com requisitos especiais. É dispendioso para ambas as partes, porque é remunerado de forma convencional, de acordo com o que é acertado previamente e expressado no contrato; é cumulativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes. Por último, é denominado *intuito personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, não sendo permitido, em tese, a sua substituição por outra pessoa ou a transferência do contrato (MEIRELLES, 2010).

Assim, a quarteirização pode ser entendida como o processo de delegação, a outra empresa privada, de parcela das funções de fiscalização da AP e as suas relações com as demais empresas prestadoras de serviços públicos e que foram terceirizadas. Cabe ressaltar, porém, que esta nova empresa é especializada nos serviços a serem prestados, sendo capaz de fiscalizar, adequadamente, o fornecimento de serviços públicos à população, o que poderá gerar maior grau de eficiência (SACRAMENTO, 2018).

As principais características desse novo processo de prestação de serviço público é o fato do Estado formalizar a atividade, contratualmente, mediante licitação com a empresa especializada em determinada área. A gestão desta prestação de serviços é realizada por sistema centralizado de redes credenciadas, que serão incumbidas da operacionalização, controle e fiscalização de todos os contratos de fornecimento e/ou prestação de serviços à AP. Desta forma, a especialização da empresa contratada, a qual intermediará os serviços prestados ao setor público por outras empresas - denominadas terceirizadas, poderá torná-los mais eficientes. A relação jurídica se dá, exclusivamente, entre a AP e a empresa contratada por este instrumento de quarteirização, sendo esta última a responsável pela contratação de empresas que serão os executores das atividades de interesse da AP e que estão expressos no contrato (DIAS, 1998).

Assim, a quarteirização apresentou-se como a nova metodologia de delegação dos serviços públicos, antes prestados, diretamente, pela AP ou pelo

⁴ Em consideração à pessoa (Meirelles, 2010).

processo de terceirização como definido anteriormente. O objetivo deste novo processo foi retomar, sobretudo, a eficiência na prestação de serviços e na alocação de recursos, realizados por empresas que são contratadas pelo próprio setor privado. Além disto, buscou-se a redução nos gastos com estes serviços, quando da realização dessas contratações, características essenciais aos próprios contratos de terceirização, mas que vinham se perdendo (SACRAMENTO, 2018).

Desta forma, observou-se que esta nova modalidade de gestão, direcionada à delegação de serviços públicos, poderá levar ao aumento da eficiência e eficácia na alocação dos recursos públicos e, com isto, melhorar o grau de bem estar de toda a sociedade. Diante do exposto, esta pesquisa se propõe a analisar, a partir da Revisão da Literatura, a caracterização da terceirização dos serviços públicos, no Brasil, no período de 2010 a 2018.

1.2 Hipótese

A terceirização aumentou a eficiência dos serviços públicos ofertados à população brasileira.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

- Analisar, a partir da Revisão da Literatura, a caracterização da terceirização dos serviços públicos no Brasil no período de 2010 a 2017.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar os aspectos constitucionais em que se baseiam a terceirização na Administração Pública;
- Diagnosticar a responsabilização do Estado perante os atos praticados pelos parceiros, denominados, terceirizados;
- Analisar as vantagens decorrentes da terceirização na administração pública brasileira.

Além desta Introdução, a pesquisa segue apresentando a Fundamentação Teórica (Cap. 2), Metodologia (Cap. 3), Resultados e Discussão (Cap. 4) e, finalmente, Conclusões (Cap. 5).

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Torres (2015) informa que a quarteirização é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela AP, de terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas. As empresas quarteirizadas farão a contratação de outras empresas para a execução de determinados serviços e/ou o fornecimento de certos bens necessários ao setor públicos. A função destas empresas gerenciadoras é administrar a execução do objeto, contratando outra empresa que realizará o objeto da licitação. Para Sarrat (2000,) a quarteirização é uma espécie do gênero terceirização que consiste na delegação de um terceiro especialista da gestão da administração das relações com os demais prestadores de serviços.

Na CF (1988), a prestação de serviços públicos, por empresas privadas, está prevista no artigo 175 no qual determina ao poder publico diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, que a prestação de serviços públicos seja realizada por empresas privadas, mas através de licitação. Considerando o texto constitucional como a base do ordenamento jurídico, logo abaixo temos as lei nº. 8666, de 1993, que versa sobre os contratos administrativos celebrados pelo Estado e a lei nº. 8987, de 1995, e que vem regulamentar o artigo 175 (CF, 1988). Este processo foi realizado por todos os Estados brasileiros, que tiveram características importantes.

A título de exemplo, no Estado de Minas Gerais⁵, o gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículo foi um modelo implementado por meio do Registro de Preços nº 120/2013 (Planejamento nº 239/2012), de responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, e teve como objeto a contratação do serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado.

Por esse processo de quarteirização AP estadual contratou empresa para gerenciar a execução da manutenção de sua frota de veículos. Tal manutenção, por sua vez, foi executada pelas oficinas que faziam parte da rede credenciada da contratada. O gerenciamento foi realizado por meio de sistema informatizado de gestão e equipe de especialistas. A contratação de equipe especializada, dentre outras coisas, orientou os órgãos e entidades nas manutenções de seus veículos,

⁵ Minas Gerais é um Estado brasileiro, situado na região Sudeste e que tem 853 municípios. Tem limite geográfico com os Estados São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Goiás, Distrito Federal, Bahia e Espírito Santo e possui área territorial de 586.520,732 km² (IBGE, 2018).

verificando as reais necessidades destas, negociando os valores a serem pagos às empresas privadas, previamente credenciadas junto ao Estado, e promovendo a transparência na gestão dos recursos públicos no Estado (SOARES *et al.*, 2018).

No que se refere à responsabilização civil deste Estado, Baltar (2015) explicou que esta é imposta ao ente administrativo em reparar quaisquer danos causados a terceiros pelos seus agentes públicos, no desempenho de suas funções. Assim, nesta modalidade de contrato as empresas privadas e a AP, serão responsabilizados, conforme a regra geral prevista no artigo 37 da CF que prevê a responsabilização objetiva do Estado por atos cometidos por seus agentes, que nesta qualidade causarem a terceiros, assegurando ao Estado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Conforme artigo 37, parágrafo 6º, a responsabilização alcança entidades públicas de direito público, tais como União, Estado, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias e fundações públicas de direito público. São responsáveis também as pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo poder público, tais como fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços no setor público (CF, 1988).

Aplica-se a regra constitucional, também, às empresas privadas concessionárias e permissionárias de serviço público, bastando à presença de três pressupostos. Estes são a ocorrência do fato administrativo - qualquer forma de conduta comissiva, legítima ou ilegítima, atribuída ao poder público, ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las; dano material ou moral e nexos causal - demonstração de relação de causa e efeito entre a conduta do Estado e o dano sofrido (NETO, 2015).

Contrariamente ao que ocorre no subcontrato autorizado pela AP, previsto no artigo 72 da Lei 8666 (1993), no qual a empresa que ganhou a licitação poderá subcontratar desde que previsto no contrato e se autorizado pela AP, ainda sim o Estado irá responder pelos danos causados a terceiros durante a execução do referido, ainda que este dano se relacione ao objeto subcontratado ao terceiro (MEIRELLES, 2010).

Na quarterização, o vínculo jurídico da AP é, única e exclusivamente, com a empresa gerenciadora e não com as empresas quarterizadas. Assim, afasta-se eventual responsabilidade da AP por atos praticados pelos terceiros contratados. Desta forma, quanto à responsabilidade pelos danos causados à AP ou, na hipótese

do serviço quarterizado não ter sido prestado, satisfatoriamente, à AP, respondem, conjuntamente, a empresa gerenciadora que foi contratada diretamente pela AP e as empresas privadas contratadas pela última, independentemente de quem tenha causado o dano (SACRAMENTO, 2018).

Porém, a quarterização, como quaisquer modalidades de gestão apresenta vantagens e desvantagens e que devem ser analisadas sob o prisma da eficiência, da eficácia e da celeridade na alocação de recursos públicos. A nova modalidade de gestão pode sustentar-se, todavia é no quesito da economicidade na prestação de serviços é que a AP poderia encontrar barreiras à sua adoção (SACRAMENTO, 2018).

Cabe ao gestor a livre escolha do objeto que superiormente atenda ao interesse público cabendo-lhe, também, o dever de considerar o fator preço nessa escolha (DOTTI, 2018). A quarterização uma vez implementada irá apresentar diversas vantagens, assim, Saratt (2000) enumera algumas das vantagens obtidas pelas organizações que utilizam esse modelo como instrumento de delegação da gestão dos contratos terceirizados, tais como a eliminação de estruturas internas da empresa; implantação de política corporativa; profissionalização da gestão dos contratos e do relacionamento entre as empresas; manutenção da garantia jurídica, preservação econômica da relação entre contratante (AP) e contratado e modulação permanente na forma de melhoria contínua.

Clavosa (2006) ressaltou que a quarterização, como qualquer outra ferramenta de gestão utilizada pelas empresas, visa proporcionar melhor desempenho e maior eficiência na administração e no desenvolvimento do negócio. Entretanto, é necessário mensurar riscos e oportunidades no momento de colocar essa filosofia de gestão em prática, sendo necessário por parte da AP que proceda um planejamento detalhado e que acompanhe de perto a execução do contrato através dos órgãos de fiscalização pertinentes, como por exemplo o Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e Tribunal de Contas da União (TCU).

3. METODOLOGIA

Trata-se de estudo de Revisão da Literatura, para o qual foram pesquisadas, no banco de dados da biblioteca da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ) e no site Scielo, artigos científicos que embasassem a pesquisa. Dessa forma, esta foi direcionada pelas palavras chaves Quarteirização e Administração Pública, sendo encontrados 17 artigos científicos, no período de 1989 a 2018 e descritos no Quadro 1.

| NOME DO LIVRO/OBRA | AUTOR | ANO |
|--|--|------------|
| Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro | Bertholini, Frederico; Pereira, Carlos | 2017 |
| Da administração pública burocrática à gerencial | Bresser-Pereira, Luiz Carlos. | 1996 |
| Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas | Cavalcante, Pedro; Carvalho, Paulo. | 2017 |
| A liberdade e a administração pública na Constituição Federal | Correa, Univaldo. | 1989 |
| *Limitações constitucionais da atividade contratual da administração pública. | Dotti, Marinês Restelatto; Junior, Jessé Torres Pereira. | 2010 |
| Administração pública e políticas públicas | Farah , Marta Ferreira Santos | 2011 |
| *Um ensaio acerca do instituto da quarteirização. | Fontoura, Lia Rodrigues; Fontoura, Vitor Rodrigues. | 2018 |
| Serviços Compartilhados para Pequenas Empresas: Avaliação de uma Iniciativa Empreendedora de Prestação de Serviços | Francesconi, Milton; Almeida, Martinho I. Ribeiro de. | 2016 |
| Administração pública e terceiro setor | Gomes , Magno Federici; Portes , Daniela Duarte. | 2012 |
| Ética na administração pública: desafios e possibilidades | Gomes, Nanci Fonseca | 2014 |
| Manual de gestão pública contemporânea | Matias-Pereira, José. | 2009 |
| Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros | Neduziak, Luiz Carlos Ribeiro; Correia, Fernando Motta. | 2017 |
| Direito Privado Administrativo | Pietro, Maria Sylvia Zanella di. | 2013 |

Quadro 1 – Obras encontradas relacionadas a Quarteirização e Administração Pública

Fonte: Elaborado pelo autor.

Continua ...

Continuação...

| NOME DO LIVRO/OBRA | AUTOR | ANO |
|---|--|------------|
| Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira federal | Piscitelli, Roberto Bocaccio. | 1990 |
| Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação | Silva ,Ronaldo André Rodrigues da; Valença, Myrian Constantino de Almeida. | 1997 |
| *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 | Soares, Marcos Eduardo Silva; Moura, Leonardo Siqueira de. | 2018 |
| Terceirização, quarteirização e primarização logística | Vivaldini, Mauro. | 2015 |

Quadro 1 – Obras encontradas relacionadas a Quarteirização e Administração Pública
 Fonte: Elaborado pelo autor.

Para análise, procedeu-se à categorização por similaridade dos temas encontrados nas publicações. Os artigos marcados com asteriscos serão utilizados para responder os objetivos desta pesquisa, em função da similaridade do problema proposto. São eles, em ordem cronológica, Dotti *et al.* (2010), Soares *et al.* (2018) e Fontoura *et al.* (2018).

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

A caracterização deste novo modelo pode ser explicada como sendo o fato da AP transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento, por exemplo de sua frota de veículos por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal seria o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas (DOTTI *et al.*, 2010).

Dotti *et al.* (2010) ainda pontuaram que há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.

Para Soares *et al.* (2018), a quarteirização se caracterizou como sendo uma evolução da já conhecida terceirização, tendo se desenvolvido e consolidado no setor privado nos últimos anos, passando a ser adotado mais recentemente pelo setor público na busca de maior eficiência na gestão dos serviços, suscitando-se questões quanto à sua aplicabilidade nesta esfera.

Este novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis: o da gerência da prestação e o da execução da prestação (SOARES *et al.*, 2018).

Fontoura *et al.* (2018) caracterizaram a quarteirização como sendo um instituto um pouco menos comum na realidade econômica se comparado com o da terceirização, mas com um plus em relação a este último, com algo novo, com a presença de uma importante e vital característica: a existência de um quarto personagem, responsável por administrar para a empresa tomadora os serviços terceirizados contratados. Na quarteirização, há a contratação de diversas empresas em uma cadeia única para a prestação de serviços a um tomador final. Vez tratar-se, portanto, de espécime bem diverso da terceirização, embora nela tenha nascedouro inconfundível. Assim, nota-se que no que tange as características básicas deste

modelo de gestão em análise os doutrinadores citados convergem em relação a sua caracterização como sendo um modelo novo de gestão; trata-se da evolução da terceirização; existência na relação contratual de um novo personagem, o quarteirizado; objetivo principal é modernizar e dar mais eficiência à AP.

Soares *et al.* (2018) ressaltaram que no modelo de quarteirização existe vínculo somente entre a Administração e a empresa gestora contratada a partir de procedimento licitatório. Não haveria qualquer relação entre a primeira (Estado) e os estabelecimentos credenciados que, por sua vez, encontram-se vinculados apenas à empresa gestora em função dos contratos firmados com ela, para os quais se aplicam as normas de direito privado presentes no Código Civil.

Para ilustrar como ocorre esse processo Soares *et al.* (2018) apresentaram a Figura 1. Nela, os autores exemplificaram as relações existentes nas relações da terceirização e na quarteirização de um contrato cujo objeto é o da manutenção da frota de veículos do ente federado contratante.

Nota-se que na terceirização só há dois atores, o contratante, que geralmente é a administração pública e um particular, no caso em estudo, uma oficina que mediante contrato licitatório fica encarregada diretamente pela prestação de serviço de manutenção veicular.

Já na quarteirização, temos atores diferentes. Em um primeiro plano, temos o contratante, que como alhures, geralmente trata-se da administração pública. Em seguida temos a empresa gestora, que nas palavras Soares *et al.* (2018), nada mais é do que uma empresa especializada em gestão que através de um processo eficiente irá escolher a partir de uma rede de oficinas credenciadas (terceiro ator) a melhor opção sob o ponto de vista financeiro para a prestação de serviço de manutenção veicular.



Figura 1 – Título: Relações na quarteirização
 Fonte: Soares *et al.*, 2018.

Já Sacramento (2018), ao caracterizar a quarteirização, informa que ela apresenta-se como uma nova sistemática com o objetivo de retomar sobretudo a eficiência na prestação dos serviços pelos terceiros antes contratados diretamente pela Administração, bem como o de retomar a economicidade na realização dessas contratações, características essenciais aos próprios contratos de terceirização, mas que vinham se perdendo. No mesmo sentido, Torres (2015) considera este novo modelo como estágio seguinte ao da terceirização que em síntese será a função da empresa gerenciadora a de administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.

No que tange a aos aspectos constitucionais, a nossa Carta Magna em seu artigo 22, inciso XXVII (CF, 1988) atribui competência privativa à União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades da AP direta e indireta. Ressalta-se que competência privativa para legislar da União se restringe às normas gerais, assim, os demais entes federados podem legislar sobre normas específicas em licitações e contratos (SOARES *et al.*, 2018).

O artigo 37, XXI da CF/88 positiva as regras básicas que devem ser seguidas pela AP na contratação de obras, serviços, compras e alienações que serão

acordados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (SOARES *et al.*, 2018).

Desta feita, em cumprimento da regra constitucional prevista no artigo 37, XXI, CF (1988), a União promulgou em 1993, a lei 8.666 que conforme o seu artigo 1º trata de 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.

Ao observamos tanto o texto constitucional como a lei que lhe regulamenta, lei 8.666/1993, notamos que o legislador ignora a terceirização não mencionando tal processo, se limitando a delinear de forma pouco aprofundada a terceirização no artigo 6º, VII da lei ordinária em comento, que chama de execução indireta o ato em que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total e empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. (Lei 8.666/1993).

Somente em 1997, com a edição do Decreto federal nº 2.271/97 que teve como objetivo o de implementar melhorias na atuação da AP por meio da delegação, a entidades privadas, de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal dos entes estatais, tanto que o Decreto arrola, de forma exemplificativa, algumas atividades que, preferencialmente, serão executadas de modo indireto por terceiros privados (DOTTI *et al.*, 2010)

Dotti *et al.* (2010) ainda lembraram que daí então as portas da terceirização na gestão pública se foram abrindo, com defeitos e virtudes conhecidos, porém a busca de maior eficiência na gestão dos serviços é o prenúncio de algo ainda mais amplo, de que já se vislumbram evidências e indícios, rumo à terceirização.

A pesar da esparsa regulamentação, a terceirização já fazia parte da rotina de boa parte dos entes Federados, como por exemplo, do Estado de Minas Gerais que há mais de dez anos já contava com esse modelo para a manutenção da sua frota de veículos oficiais (SOARES *et al.*, 2018).

Desde já, convém destacar que o desenvolvimento da terceirização se deu, ao longo do tempo, à margem de qualquer legislação específica. É exemplo marcante de divórcio da ordem jurídica perante os novos fatos sociais, sem que se assista a esforço legislativo consistente para se sanar tal ausência de regulamentação. Pode-se dizer que apenas agora o legislador saiu de sua habitual inércia, normatizando o tema através da Lei nº 13.429/2017 que alterou dispositivos da Lei nº 6019/74, que versava apenas sobre o trabalho temporário e agora passou a dispor também sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros (FONTOURA, *et al.* 2018).

Apesar da lei 13.429/2017 ser uma lei voltada para as relações de trabalho advindas da terceirização e terceirização e não para voltada para a AP em si, ela se mostra de grande relevância para nós já que antes dela não havia diploma que falasse especificamente do tema. Isso significa dizer que a regulamentação legal no que tange aos institutos da terceirização e da terceirização, antes inexistente, foi feita através do simples acréscimo de alguns artigos à lei que antes regia o trabalho temporário (FONTOURA, *et al.* 2018).

Na nova lei em comento o que mais chama a atenção é o artigo 4º-A, em seu parágrafo § 1º, que, como menciona Fontoura (2017) cita a terceirização, que nunca teve respaldo legal no Brasil, passando a admiti-la, que, longe de se aprofundar no tema, apenas mencionou a possibilidade da empresa prestadora de serviços poder subcontratar outras empresas para a realização dos serviços acordados.

Fica evidenciado que a pesar da terceirização estar em ascensão ainda é muito pobre a sua regulamentação a nível legislativo ordinário ou infraconstitucional, restando no âmbito constitucional apenas apontamentos principiológicos que visam direcionar a AP em relação aos contratos firmados por ela através da licitação (FONTOURA, *et al.* 2018).

Uma vez celebrado o contrato administrativo, este ato estabelece uma relação jurídico-contratual entre a AP e a empresa gerenciadora, por meio do processo seletivo da licitação, admitindo-se a contratação direta, isto é, sem licitação, se o caso concreto corresponder a uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na lei 8.666/1993. Havendo, ou não, licitação, a empresa gestora presta serviços especializados deverá ter entre os objetivos expressos em seu ato

constitutivo (contrato social e/ou estatuto) figure a gerência de contratos na forma de quarterização (DOTTI *et al.*, 2010).

Dotti *et al.* (2010) ainda ressaltaram que o contrato, decorrente dessa licitação, rege-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, nos termos do artigo 54 da lei 8.666/1993.

A AP ainda em relação à empresa gerenciadora terá todos os poderes previstos no artigo 58 da referida lei, quais sejam: modificar o contrato, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; rescindir o contrato, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do artigo 79 da Lei nº 8.666/93; fiscalizar a execução; aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo (SOARES *et al.*, 2018).

Neste ponto, observamos uma relação direta entre AP e empresa gerenciadora (quarterizado), balizada pela lei de licitações e contratos que não se confunde com o vínculo jurídico entre o quarterizado e a rede credenciada. Na primeira, relação há incidência de normas de direito administrativo que atribui responsabilidade objetiva à empresa gerenciadora frente aos danos causados a terceiros e a própria AP. Já a segunda, a relação quarterizado e a rede credenciada reger-se-á pelas normas de direito privado, previstas do título referente aos contratos em geral, no Código Civil (FONTOURA, *et al.* 2018).

Dotti *et al.* (2010) explicaram que dessa relação jurídica privada, autônoma e independente da relação jurídico-contratual ajustada entre a Administração e a empresa gerenciadora, são partes o contratante (quarterizado) e os contratados (prestadores de serviços, fornecedores de peças e acessórios, fornecedores de combustíveis). Estes se obrigam, perante a empresa gerenciadora, a executar o objeto da gestão a esta contratada pela Administração.

No caso, o destinatário final dos bens fornecidos ou serviços prestados pelos executores não é o quarterizado, mas a AP, que não é parte no contrato. Se dessa relação contratual advier algum dano ou prejuízo para a Administração, respondem,

solidariamente⁶, a empresa gerenciadora e o contratado executor (empresa da rede), diversamente do que resulta do subcontrato autorizado pela Administração (Lei nº 8.666/93, artigo 72), pois nesse caso somente o contratado pela Administração (subcontratante do terceiro) responde pela inexecução contratual, ainda que a inexecução se relacione ao objeto subcontratado ao terceiro. (DOTTI *et al.*, 2010).

Ponto central desta discussão reside na responsabilização de todos estes envolvidos (AP, quarteirizados e contratados em rede) perante terceiros alheios ao contrato. Um exemplo seria a obrigações trabalhistas e sociais pela empresa gerenciadora e/ou pelo contratado executor dos serviços, em relação aos seus empregados.

Dotti *et al.* (2010) aduz que tanto o Tribunal Superior do Trabalho (TST) quanto o STF (Supremo Tribunal Federal) convergem no sentido de atribuir à AP responsabilidade subsidiária⁷ nas relações contratuais que envolvem a quarteirização.

Fontoura *et al.* (2018) resume como era entendida a responsabilização antes do advento da lei nº 13.429 de 2017, em que havia três entendimentos possíveis entre os Tribunais Superiores no que tange à quarteirização e as relações trabalhistas: o primeiro no sentido de ser esta possível, observados os contornos da Súmula nº 331⁸ do TST, com responsabilidade subsidiária da AP em relação aos créditos trabalhistas; o segundo no sentido de reconhecimento de fraude, com a responsabilidade solidária das empresas envolvidas e a AP; o último considerando a quarteirização como algo incompatível com a legislação trabalhista pátria e reconhecendo o vínculo de emprego diretamente entre o trabalhador quarteirizado e a empresa tomadora de serviços.

⁶ O credor tem o direito de exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto (DOTTI *et al.*, 2010).

⁷ Será subsidiária quando o responsável primário não tiver condições econômicas de reair o dano (NETO, 2015).

⁸ Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada (SUMULA 331, TST).

Atualmente, é pacificado na doutrina e jurisprudência que a AP responderá subsidiariamente perante os danos causados pela empresa gerenciadora e a sua rede contratada (SOARES *et al.*, 2018).

Sacramento (2018) corrobora com esse entendimento, reafirmando em seu trabalho que o vínculo jurídico da AP é, única e exclusivamente, com a empresa gerenciadora, e não com os chamados quarterizados, que são aqueles que prestam o serviço, que executam a atividade de interesse da Administração, o que afasta eventual responsabilidade da Administração Pública por atos praticados pelos terceiros contratados (quarterizados).

Mello (2018) afirma que a quarterização é um conceito organizacional disponível para as empresas que queiram rever seus processos e estejam direcionadas para a obtenção de ganhos de qualidade e de produtividade através do foco em suas competências centrais

A partir deste ponto, devemos analisar detidamente as vantagens que este novo modelo de gestão acrescentou na administração pública brasileira, pois são louváveis as propostas de adoção de sistemas mais ágeis e que forneçam relatórios gerenciais, ferramentas úteis para o efetivo controle pelo gestor público da execução dos diversos contratos administrativos. Contudo, é necessário avaliar as vantagens de substituir-se um modelo por outro, à luz dos princípios e regras regentes das licitações e contratações públicas, com base na CF/88 e na legislação específica (DOTTI *et al.*, 2010).

Soares *et al.* (2018) com muita propriedade afirma que a quarterização possibilita, a desoneração das atividades meio possibilitando um esforço maior nas atividades fins, foco das atividades governamentais, observando ganhos ao passar a gestão de atividades meio, não essenciais ao interesse público, para uma empresa privada especializada naquela atividade. Notaram-se também economias passíveis de serem obtidas, juntamente com os ganhos de qualidade nos processos e aumento do controle e transparência, reduzindo as demandas por recursos financeiros e humanos, que podem ser realocados para uma melhor consecução do fim público.

Dotti *et al.* (2010) complementa elencando três objetivos deste novo modelo de gestão que reafirma a suas vantagens para a AP, que são agora analisados. O primeiro objetivo para o citado autor é a eliminação de estruturas internas, que nada mais é do que prevenir o inchaço da máquina administrativa, na tentativa de

estabelecer-se maior agilidade e pró-atividade na prestação de serviços públicos, pois com a quarteirização elimina-se uma estrutura interna voltada para a seleção, o gerenciamento e a fiscalização dos respectivos contratos.

O segundo o objetivo apontado é a profissionalização da gestão dos contratos e do relacionamento entre empresas, já que o modelo discutido neste trabalho tende a evitar a improvisação de gestores através do conhecido desvio de função, situação que, além de dificultar ou mesmo impedir a especialização do profissional, resulta em natural sentimento de insatisfação daquele desviado de sua função, com inevitável perda de eficiência (DOTTI *et al.*, 2010).

Por fim, Dotti *et al.* (2010) aponta a garantia jurídica e preservação econômica da relação contratual como sendo o último objetivo perseguido pela quarteirização que se traduz como a obrigação da empresa gestora monitorar a idoneidade econômico-financeira e a regularidade fiscal das empresas executoras, bem como o pagamento de obrigações trabalhistas, sociais e tributárias incidentes ou decorrentes da execução dos serviços credenciados.

Fontoura *et al.* (2018) em seu trabalho afirma que este modelo de gestão pode ser compreendida como indispensável para a sobrevivência da terceirização com qualidade, pois a intensidade e o crescimento exagerado da compra de serviços especializados, por força de um maior incremento da terceirização gera uma necessidade maior envolvimento entre as partes contratantes, para que os resultados permaneçam em constante evolução.

Mello (2018) na mesma linha de raciocínio de Dotti *et al.* (2010), Soares *et al.* (2018) e Fontoura *et al.* (2018) afirma que com a quarteirização simplifica os fluxos de comunicação entre os atores (AP e prestadores de serviços), eliminando desperdícios e racionalizando as estruturas próprias das empresas voltadas para a operação de serviços e para o controle de atividades terceirizadas. Além dessas vantagens, ela favorece a concentração do foco das organizações, pois ela procura agregar todas as atividades-meio que não fazem parte da competência central dos negócios.

Todavia, apesar das vantagens, Sacramento (2018) chama atenção para o fato de que nem todo serviço poderá ser executado pela quarteirização e algumas vezes, sequer é recomendável. Assim, um dos indicativos que permitem ou recomendam deste modelo de gestão é, portanto, a existência de diversas empresas capazes de prestar o serviço à Administração, sendo que, a cada momento e a

depender da circunstância, é mais vantajoso que o serviço seja desempenhado por uma ou outra empresa gerenciadora, funcionando todas elas em sistemática de rede.

No que tange aos pontos negativos do instituto da quarteirização, Gonzaga (2018) informa que ela, que nada mais é que a sucessiva contratação do trabalhador por diferentes empresas prestadoras, ou seja, uma empresa no lugar de contratar diretamente seus empregados, contrata uma empresa, que contrata outra empresa, que contrata outra empresa que por fim contrata o empregado. Essa questão dificultaria ainda mais a busca pelo contratante, causando uma maior exploração do trabalhador, tendo em vista que nessas sucessivas contratações o valor da mesma sempre irá diminuir, uma vez que as empresas buscam o lucro.

Ao analisar a terceirização, Gonzaga (2018) alega que Segundo dados do DIEESE⁹ na pesquisa Terceirização e desenvolvimento, ficou comprovado que “o mecanismo de terceirização é altamente pernicioso para os trabalhadores brasileiros e fere gravemente os princípios constitucionais e o direito do trabalho.” Segundo dados, 26,8% do mercado de trabalho formal no Brasil são terceirizados. Todavia, é impossível estimar o número real de terceirizados pois existe um grande número que está na informalidade.

O referido autor ressalta que existe de concreto hoje é que, quanto mais se terceiriza, mais os direitos dos trabalhadores são precarizados e os princípios do Direito do Trabalho são desrespeitados, o que por seu turno se aplica perfeitamente a quarteirização, já que com ela se afasta ainda dos mecanismos formais e informais de controle social.

Ressalta-se, contudo, que ainda é muito incipiente e escassa a literatura sobre tema abordado neste trabalho acadêmico, o que implica em um aprofundamento sobre o assunto para delinear pontos positivos e negativos com mais propriedade, algo que escapa do objetivo de um trabalho de conclusão de curso de especialização.

⁹ O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) é uma instituição de pesquisa, assessoria e educação do movimento sindical brasileiro.

5. CONCLUSÕES

Conclui-se que este novo modelo de gestão em primeiro plano é um contrato administrativo que deve seguir todos os requisitos da Lei Geral de Licitações (Lei 8666/1993), assim como os princípios básicos que regem a AP, tais como a legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência previstos no artigo 37, caput, da CF/88.

Uma vez obedecidas às exigências legais, a quarterização se mostra como uma alternativa muito interessante à AP, pois como discutido neste trabalho acadêmico ela traz diversos benefícios ao Estado, reduzindo custos e melhorando o desempenho da máquina administrativa na prestação dos serviços vinculados a sua atividade-fim.

Importante ressaltar que cabe ao Gestor Público a decisão de substituir a terceirização tradicional de um dado objeto por um modelo inovador, havendo a necessidade de se analisar sob a ótica da melhor relação custo x benefício que dele seja possível extrair-se, nos limites da ordem jurídico-administrativa, que está em permanente evolução.

Além dos benefícios proporcionados pela quarterização sinalizados ao longo do trabalho não se pode deixar de mencionar a melhoria da prestação de serviços aos cidadãos, que almejam agilidade e eficiência na resolução de problemas que demandam intervenção da AP.

Outrossim, caracterizar a quarterização faz deste trabalho instrumento de informação para aqueles que já conheciam o instituto como para aqueles que nem sabiam de sua existência.

Assim, inegáveis são os benefícios trazidos por este instituto à AP, contudo, nota-se que poderia ser ainda mais benéfica à quarterização se não houvesse ainda os resquícios enraizados da gestão burocrática que ainda faz parte da realidade do Estado brasileiro, o que por si só reduzem os ganhos práticos de qualquer modalidade de gestão implementada.

REFERÊNCIAS

- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 5. ed. São Paulo: Editora Pearson Prentice Hall, 2011.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. Salvador: Editora JusPodvm, 2017.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - CF (1988). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 maio 2018.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2018.
- _____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >. Acesso em: 04 jun. 2018.
- _____. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2018.
- DIAS, Reinaldo. **Tópicos Atuais em Administração: quarteirização**. São Paulo: Editora Alínea, 1998.
- DOTTI, Marinês Restelatto. **A Quarteirização na gestão pública**. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br>>. Acesso em: 03 maio 2018.
- DOTTI, Marinês Restelatto; JUNIOR, Jessé Torres Pereira. **Limitações Constitucionais da Atividade Contratual da Administração Pública**. São Paulo: Editora Notadez, 2010.
- FONTOURA, Lia Rodrigues; FONTOURA, Vitor Rodrigues. **Um Ensaio acerca do Instituto da Quarteirização**. Disponível em: <<http://revistaelectronica.oabrij.org.br>>. Acesso em: 29 jun. 2018.
- GONZAGA, Luciano Cesar. **A precarização do trabalho via terceirização: uma análise além do PL 4330/2004**. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/893/869>>. Acesso em: 16 set. 2018.
- LEITE, Alcides Domingues Junior. **Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro**. Florianópolis: Editora UFSC, 2009.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 5.ed. São Paulo: Editora Cengage Learning, 2009
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.
- MELLO, Cesar Gomes de. **Quarteirização: um novo modismo gerencial**. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 1, p. 12-16, 1995. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/13244/quarteirizacao--um-novo-modismo-gerencial/i/pt-br>>. Acesso em: 11 jul. 2018.
- NETO, Fernando Ferreira Baltar; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Editora Forense, 2017.

SACRAMENTO, Júlia Thiebaut. **A Quarteirização na Administração Pública: conceito, características e vantagens**. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br>>. Acesso em: 03 maio 2018.

SARATT, Newton; SILVEIRA, Adriano Dutra da; DAIBERT, Arlindo Neto; MORAES, Rogério Pires. **Quarteirização: redefinindo a terceirização**. Porto Alegre: Badejo Editorial, 2000.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

SOARES, Marcos Eduardo Silva; MOURA, Leonardo Siqueira de. **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**. Disponível em: <<http://www.sgc.goias.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2018.