



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA – DEAAD
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – Modalidade à distância

UBÉRICO OLIVEIRA SOUSA

TERCEIRIZAÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE
MUTUÍPE/BA – EXERCÍCIO 2014

São Francisco do Conde
Fevereiro – 2016

UBÉRICO OLIVEIRA SOUSA

TERCEIRIZAÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE
MUTUÍPE/BA - EXERCÍCIO 2014

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade da Integração
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira -
UNILAB, para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Professor Dr. Marcio André de
Oliveira dos Santos

São Francisco do Conde
Fevereiro – 2016

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

S770t Sousa, Ubérico Oliveira.

Terceirização das ações e serviços de saúde no município de Mutuípe/BA – Exercício 2014. /
Ubérico Oliveira Sousa. São Francisco do Conde, 2016.

43 f.: il.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Márcio André de Oliveira dos Santos.
Inclui Referências.

1. Terceirização – Brasil. 2. Serviços de saúde – Mutuípe (BA). I. Título

CDD 658.40580981

UBÉRICO OLIVEIRA SOUSA

**TERCEIRIZAÇÃO DAS AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE
MUTUÍPE/BA - EXERCÍCIO 2014**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovada em ____/____/____ para obtenção do
Título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Marcio André de Oliveira dos Santos
Orientadora/UNILAB

Professor Dr. Pedro Leyva/UNILAB

Profa. Dra. Maria Cláudia Cardoso Ferreira/UNILAB

À Deus
À minha família
Aos meus colegas e companheiros de curso.

AGRADECIMENTOS

A Deus por dar-me condição de concluir mais esta etapa de minha vida profissional. A toda minha família, especialmente Lêda, Camilla e ao pequeno Caio, pelo apoio constante durante esse período e pela compreensão de minhas ausências, quando tive que privar-me de suas companhias.

Ao professor Marcio André, que com profissionalismo aceitou o desafio de apoiar-me na elaboração deste estudo, contribuindo com suas orientações e críticas. Ao tutor David Garcês, pela estimada contribuição e atenção.

A todos os professores e profissionais com os quais tive oportunidade de interagir nestes meses de pós-graduação e que me permitiram lançar novos olhares sobre a gestão pública.

E aos parceiros de curso, Aldo, Neila e Sara, com os quais dividi ansiedade, apreensão, alegrias e a estrada.

A todos muito obrigado!

“Nada há de real, além do movimento. Tudo muda, nada permanece.”

(Heráclito 535-465 a.C.)

RESUMO

O presente estudo analisa o processo de terceirização das ações e serviços de saúde no município de Mutuípe/Ba, problematizando que motivos conduziram a administração pública local a efetuar a terceirização das ações e serviços públicos municipais de saúde. O estudo faz uma reflexão sobre a utilização do instrumento da terceirização na administração pública e identifica seus pontos positivos e negativos. Destaca também a utilização irregular da terceirização na Administração Pública, como forma de contratação de pessoal. A pesquisa foi conduzida através de um estudo de caso e utilizou como técnica de coleta de dados, a pesquisa bibliográfica, a entrevista, questionários e a análise documental.

Palavras-chave: Terceirização, Administração Pública, Serviços de Saúde.

ABSTRACT

This study analyzes the process of outsourcing of actions and health services in the municipality of Mutuípe / Ba, questioning what reasons led the local government to make outsourcing of actions and municipal public health services. The study reflects on the use of outsourcing tool in public administration and identifies its strengths and weaknesses. Also highlights the irregular use of outsourcing in the public service as a way of staffing. The research was conducted through a case study and used as a data collection technique, bibliographical research, interviews, questionnaires and documentary analysis.

Keywords: Outsourcing, Public Administration, Health Services.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01 Razões para Terceirizar	17
Quadro 02 Vantagens e desvantagens da terceirização	18

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ENTENDENDO A TERCEIRIZAÇÃO	13
2.1 <i>Origem e conceito</i>	13
2.2 <i>Formas de terceirização</i>	14
2.3 <i>Vantagens e desvantagens da terceirização</i>	16
2.4 <i>Terceirização no Brasil</i>	19
3. TERCEIRIZAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
3.1 <i>Terceirização na administração pública brasileira</i>	22
4. TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	26
4.1 <i>Cooperativas, Oscips e os serviços públicos de saúde</i>	29
5. ESTUDO DE CASO: OS SERVIÇOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE MUTUÍPE	31
5.1 <i>Caracterização histórica e geográfica do Município de Mutuípe</i>	31
5.2 <i>A terceirização dos serviços de saúde em Mutuípe</i>	32
6. CONCLUSÕES	37
REFERÊNCIAS	39
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista	

1. INTRODUÇÃO

Em várias partes do País, tanto em nível federal como estadual, a execução dos serviços públicos de saúde à população brasileira estão sendo transferidos a entidades externas à Administração Pública, sob o argumento de que a gestão ou gerência de unidades hospitalares, por não ser atividade estatal exclusiva, pode ser alocada à iniciativa privada sem fins lucrativos.

Recentemente, também em nível municipal, os serviços públicos de saúde, começam a ser prestados à população sob a forma de terceirização, ou seja, repassados a entidades ou agentes que não fazem parte da administração local. Ora se contrata entidades para gerenciar os serviços de saúde em unidades hospitalares ou para o fornecimento de mão de obra, ora se contrata pessoal diretamente, sem a realização de concurso público.

O argumento é que sob este modelo é possível obter melhores serviços de saúde à comunidade, maior autonomia gerencial, resultando, por isso, em maiores responsabilidades para os dirigentes desses serviços, aumento da eficiência e da qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 determinar que compete aos municípios, prestar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, muitas prefeituras vem contratando diversos tipos de entidades para executar esses serviços no âmbito de suas competências.

No Recôncavo Baiano muitos municípios, entre eles o município de Mutuípe, já prestam alguns dos serviços de saúde através de entidades que não compõe a Administração Pública como Cooperativas ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

O presente estudo busca analisar o processo de terceirização das ações e serviços de saúde no município de Mutuípe/Ba, problematizando que motivos conduziram a administração pública local a efetuar a terceirização das ações e serviços públicos municipais de saúde.

Partindo desse questionamento, o estudo se propõe a refletir sobre a terceirização como instrumento de gestão na Administração Pública; identificar os aspectos positivos e negativos da terceirização no âmbito da administração local;

mensurar os efeitos da terceirização sobre as finanças da administração.

A relevância da temática reside na crescente utilização da terceirização nas administrações públicas municipais, especialmente para a execução de serviços públicos de saúde. Nesse contexto, torna-se primordial discutir a aplicabilidade, as potencialidades e as limitações deste instrumento na gestão municipal, sobretudo, quando as atividades terceirizadas constituem atividades consideradas finalísticas da administração, como é o caso dos serviços de saúde. Importa, portanto, investigar que motivos levaram os municípios optarem pela terceirização quando a Constituição Federal privilegia a execução direta das ações e serviços de saúde e prevê a utilização do concurso público para o provimento de cargos na administração.

A pesquisa foi conduzida através de um estudo de caso no Município de Mutuípe/BA, cidade localizada na Região do Vale do Jiquiriçá, visto que este tipo de estudo permite uma avaliação profunda e exaustiva dos fatos objetos de investigação, permitindo um amplo e pormenorizado conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados (YIN, 2001).

Para a consecução dos objetivos, as técnicas de coleta de dados empregadas na presente pesquisa foram a pesquisa bibliográfica, a entrevista, questionários e a análise documental.

A pesquisa bibliográfica abrangeu bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses e constituiu a base de fundamentação teórica para aprofundamento da temática.

A entrevista foi utilizada para obtenção de informações junto aos gestores do município, visto que proporciona maior abrangência e eficiência na obtenção de dados, classificação e quantificação (GIL, 1999).

Por fim, a análise documental foi utilizada para a coleta de dados primários, que forneceram informações sobre aspectos administrativos decorrente do emprego da terceirização nos serviços de saúde do município de Mutuípe/Ba.

O estudo inicia com uma discussão visando compreendermos o conceito de terceirização, destacando seu aspecto histórico onde investigamos a sua origem no mundo e no Brasil. Destacamos aqui também uma avaliação das vantagens e desvantagens da terceirização.

Em seguida abordaremos a utilização da terceirização na Administração

Pública, com ênfase em seus limites e possibilidades, em face do quanto determina a atual legislação constitucional e infra-constitucional, avaliando inclusive que tipo de atividades são passíveis de terceirização na gestão governamental.

No item 4 iremos refletir sobre a terceirização dos serviços de saúde. Discutiremos sobre a aplicabilidade deste instrumento de gestão para a execução dos serviços de saúde no âmbito dos municípios. Por fim, avaliaremos o processo de terceirização das ações e serviços de saúde no município de Mutuípe/Ba, destacando a iniciativa da gestão municipal e os objetivos pretendidos.

2. ENTENDENDO A TERCEIRIZAÇÃO

2.1 Origem e conceito

Em linhas gerais o termo terceirização designa uma prática de gestão que permite a uma empresa contratar outra para executar parte ou um todo da sua atividade. Ou seja, ocorre quando uma empresa, considerada a organização principal, contrata uma ou mais empresas, geralmente menores, para realizar atividades anteriormente executadas por funcionários da empresa principal.

Com origem nos Estados Unidos na década de 1940, a terceirização é fruto do desenvolvimento das tecnologias da informação e dos meios de comunicação que permitiram uma profunda alteração na estrutura econômica das empresas.

Inicialmente, sua aplicação nas organizações foi influenciada pelas contingências e demandas oriundas da participação americana na Segunda Guerra Mundial (QUEIROZ, *apud* SILVA, 2014, p. 45).

Segundo Queiroz:

[...] a terceirização foi muito aplicada ao longo da guerra, pois as indústrias da época precisavam concentrar-se na produção, cada vez melhor das armas necessárias para a manutenção da superioridade aliada e então descobriram que algumas atividades de suporte à produção dos armamentos poderiam ser passadas a outros empresários prestadores de serviços, mediante a contratação desses. (QUEIROZ, *apud* SILVA, 2014, p. 46).

Já na década de 1970, a terceirização ganhou impulso no meio empresarial quando grandes empresas do setor automobilístico passaram a contratar outras empresas fornecedoras de autopeças, descentralizando as etapas da cadeia produtiva, passando a constituir-se em técnica de gestão para tornar as organizações privadas mais competitivas através da redução de custos e através da especialização das atividades empresariais.

Hoje, a terceirização, também conhecida no meio empresarial como *outsourcing* designa uma abordagem de gestão que permite delegar a um agente externo a responsabilidade operacional por processos ou serviços até então realizados pela empresa (FRANCESCHINI *et al.*, 2004 *apud* SILVA, 2014, p. 47). Em outras palavras, representa uma estratégia das organizações, cujo objetivo é diferenciá-las em relação à concorrência, através do repasse de algumas ou todas

as atividades acessórias e focalização nas atividades principais.

O termo terceirização possui atualmente uma variedade de definições. Segundo Greaver II (*apud* SILVA, 2014, p. 45) a palavra foi:

[...] introduzida pela imprensa especializada em sistemas de informação no final dos anos 1980. Ele foi cunhado para descrever a tendência crescente de grandes empresas promoverem a transferência de seus sistemas de informação a provedores externos. A utilização de tal serviço, no entanto, remonta aos tempos da Segunda Guerra Mundial (GREAVER II *apud* SILVA, 2014, p. 45).

Contudo, a maioria dos conceitos tem em comum a ideia de que a terceirização representa uma externalização de parte do processo produtivo das organizações implicando redução de custos com pessoal e uma maior expertise na execução das atividades. É nesse sentido que Ciro Pereira da Silva (1997, *apud* RAMOS, 2001, p.50) entende a terceirização como sendo:

[...] a transferência de atividades para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como sua atividade fim, liberando a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.

Já Zéu Palmeira Sobrinho (2008, p. 78) diz que a terceirização pode ser compreendida como:

[...] a estratégia empresarial que consiste em uma empresa transferir para outra, e sob o risco desta, a atribuição, parcial ou integral, da produção de uma mercadoria ou a realização de um serviço, objetivando – isoladamente ou em conjunto – a especialização, a diminuição de custos, a descentralização da produção ou a substituição temporária de trabalhadores.

De um modo geral, o fato é que a terceirização é difundida como uma ferramenta de gestão, materializada por meio de contrato, que possibilita redução de custos e especialização na prestação dos serviços ou fornecimento de bens, além de permitir que o contratante se concentre em suas atividades principais, tornando-se dessa forma mais competitivo para atuar no mercado.

2.2 Formas de terceirização

Em relação às formas de terceirização, Carolina Zancaner Zockun (2014, p.

22) destaca duas: a externa e a interna. Na primeira, a empresa contratante abandona a produção de bens ou serviços empregados em sua atividade fim e passa a adquiri-los de outras empresas localizadas fora perímetro da organização. Na segunda forma, a empresa contrata uma ou mais empresas para realizar dentro de seu próprio ambiente, as atividades que antes eram executadas por trabalhadores contratados diretamente (ZOCKUN, 2014).

No que se refere às tipologias de terceirização, destacamos aqui as classificações apontadas por Di Pietro (2011, p. 214) e Silveria, Saratt e Moraes (*apud* SILVA, 2014, p. 45).

Para Di Pietro (2011, p. 214-215) a terceirização pode ser categorizada em terceirização tradicional, terceirização de risco e terceirização com parceria.

Na terceirização tradicional temos a efetiva transferência de serviços a terceiros por conta de fatores econômicos. O objetivo é obter eficiência com a redução dos custos do negócio.

Na terceirização de risco verifica-se a transferência de obrigações trabalhistas por meio de contratação intermediada por terceiros, com o objetivo de mascarar relações ou vínculo de emprego entre o tomador de serviço e o empregado terceirizado.

Já na terceirização com parceria tem-se a transferência da execução de tarefas a parceiros com maior especialização na atividade que foi transferida, estabelecendo uma cooperação mútua entre os contratantes.

Para Silveria, Saratt e Moraes (*apud* SILVA, 2014, p. 63) a terceirização pode ser classificada em terceirização de serviços, terceirização de serviços com materiais e equipamentos e terceirização plena.

Na terceirização de serviços, também chamada de compra de serviços o objeto do contrato é unicamente a realização de serviços. A responsabilidade do prestador restringe-se à execução das atividades contratadas. A terceirização de serviços com materiais e equipamentos compreende uma espécie de gestão da atividade por parte do terceirizado. Já a terceirização plena implica a transferência de atividades e tecnologia às empresas terceirizadas, onde o contratado é responsável pela execução, pela tecnologia empregada e pela gestão da atividade contratada, constituindo um parceiro empresarial.

2.3 Vantagens e desvantagens da terceirização

Optar ou não pela terceirização é uma decisão estratégica que envolve a análise exaustiva dos aspectos positivos e negativos em um curto, médio e longo prazos. A literatura dá destaque aos ganhos decorrentes da redução dos custos fixos e do aumento da qualidade, mas também aponta a precarização das relações de trabalho e o risco de parcerias mal sucedidas como aspectos negativos.

Autores como Silveira, Saratt e Moraes (*apud* SILVA, 2014, p. 69) afirmam que a terceirização implica ganhos de produtividade e eficiência, aumento da rede de relacionamentos, redefinição de prioridades, flexibilização do piso remuneratório e de outros benefícios diretos e indiretos que geram impacto na formação do custo operacional das organizações.

Apontando outros benefícios da terceirização, Diogo Palau Flores dos Santos (2014) afirma que:

- ✦ transferir a execução de uma atividade da empresa para terceiros permite flexibilizar custos operacionais fixos, tais como o pagamento de salários e manutenção de equipamentos;
- ✦ a terceirização permite o enfoque nas competências essenciais que distinguem uma organização de outra no que diz respeito à concorrência;
- ✦ fornecedores especializados na realização das atividades terceirizadas realizam investimentos no desenvolvimento e aperfeiçoamento de processos, tornando-se desnecessários que as organizações dediquem esforços nessas áreas;

Já Dora Maria de Oliveira Ramos (2001) analisando os efeitos da terceirização destaca como vantagens:

- ✦ o direcionamento da empresa para sua atividade principal, permitindo aumento da produtividade, aprimoramento do produto e diminuição de custos;
- ✦ a melhoria da qualidade do produto ou do serviço, com o aparecimento de empresas altamente especializadas e com capacidade para dar respostas imediatas às necessidades de seus clientes;
- ✦ otimização de espaço físico, com a retirada de pessoal e material, o qual poderá refletir diretamente nas condições laborais e ambientais, além de melhorar as condições de saúde e segurança dos empregados;

Os efeitos da terceirização podem ser sentidos em várias áreas das organizações. Segundo Greave II (*apud* SILVA, 2014, p. 73) existem uma infinidade de razões que levam gestores a optar por essa estratégia de gestão:

Quadro 01 Razões para Terceirizar	
Organizacionais	Aumentar a eficiência, concentrando-se no core business; Aumentar a flexibilidade para enfrentar as contingências relativas ao negócio, às demandas por produtos e serviços e tecnologias; Transformar a organização; Incrementar o valor de produtos e serviços, a satisfação dos clientes e acionistas.
Modernização	Melhorar o desempenho operacional; Adquirir conhecimentos, habilidades e tecnologias, que não estão disponíveis internamente; Melhorar a gestão e o controle; Aprimorar a gestão e o controle; Adquirir ideias inovadoras; Melhorar a credibilidade e imagem, associando-se com reconhecidos especialistas na atividade terceirizada;
Financeiras	Reduzir investimentos em ativos, liberando-os para alocação em outras finalidades; Gerar recursos pela transferência de ativos para o fornecedor de serviços;
Receita	Obter acesso a novos mercados e oportunidades de negócios com auxílio do fornecedor de serviços; Acelerar a expansão pela centralização no fornecedor do desenvolvimento de competências, processos e sistemas; Aumentar as oportunidades de expansão de produção e vendas; Explorar comercialmente outras habilidades existentes;
Custos	Reduzir custos aproveitando o expertise do fornecedor; Transformar custos fixos em custos variáveis;
Recursos Humanos	Possibilitar aos empregados alternativas de aprimoramento profissional; Aumentar o empenho e atividades não essenciais.

Fonte: Extraída de SILVA, 2014, p. 73

Mas a terceirização também tem os seus custos, ou melhor, suas desvantagens, que por vezes conduzem grandes organizações à perda de competitividade.

Segundo Espirito Santos (*apud* SILVA, 2014, p. 74) as principais desvantagens da terceirização são:

- o excesso de especialização;
- risco de perda da imagem da empresa no caso de falha de qualidade da parceira;
- demissões na fase inicial;
- dificuldade de aproveitamento de funcionários já treinados;
- dificuldade de encontrar a parceira ideal;

- perda do controle dos custos dos serviços terceirizados.

Também com pensamento semelhante ao descrito acima, Carlos Pessoa Santos (2008 *apud* SILVA, 2014, p. 76) entende que a terceirização representa uma precarização das relações de trabalho à medida que os objetivos de sua utilização são a troca de custos fixos por custos variáveis, a troca de muitos contratos por prazo indeterminado por poucos contratos de prazo determinados, o simples ganho de produtividade e lucratividade com a redução de custos com pessoal.

Compartilhando esse entendimento, Ricardo Antunes (2001, pag. 38) explica que terceirização, desregulamentação e flexibilização “são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e a força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução deste mesmo capital”.

Ainda para este autor, as pesquisas mostram que os trabalhadores terceirizados recebem em média 30% a menos, trabalham em média 30% a mais e, além disso, se acidentam mais. Em suma, a terceirização significa um tipo de “retorno à escravidão, onde os trabalhadores perdem o patamar básico de proteção definido pela legislação do trabalho” (ANTUNES, 2015).

Por fim, para dar um panorama geral sobre as vantagens e desvantagens da terceirização apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 02 Vantagens e desvantagens da terceirização	
Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da qualidade dos serviços; • Focalização dos negócios da empresa na sua área de atuação; • Revisão estrutural e cultural da empresa; • Concentração dos talentos no negócio principal da companhia; • Ganhos de flexibilidade; • Aumento da especialização do serviço; • Aprimoramento do sistema de custeio; • Maior esforço de treinamento e desenvolvimento profissional; • Maior agilidade nas decisões; • Diminuição dos custos fixos variáveis da empresa; • Favorecimento da economia de mercado; • Maior facilidade de controle de custos pelo contratante; • Redução dos níveis hierárquicos; • Aumento da produtividade e competitividade; 	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de desemprego e não absorção da mão de obra na mesma proporção; • Escolha de fornecedores não qualificados que reduzem a qualidade dos serviços ou produto; • Resistências e conservadorismo; • Custo de demissões; • Dificuldade de encontrar o parceiro ideal; • Dificuldade de formular e coordenar contratos de parceria; • Dificuldade na conversação com a alta administração; • Dificuldade no controle do custo interno com a parceria; • Falta de cuidado na escolha dos fornecedores; • Dificuldade no relacionamento com os sindicatos; • Aumento da dependência de terceiros; • Desconhecimento da legislação

<ul style="list-style-type: none"> • Redução do custo de estoques; • Controle de qualidade do produto assegurada pelo fornecedor; • Maior poder de negociação; • Ampliação do mercado para as pequenas e médias empresas; • Possibilidade de crescimento sem grandes investimentos; • Economia de escala com redução no custo final do produto; • Diminuição do risco de obsolescência de equipamentos. 	<p>trabalhista;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas com o corpo funcional da companhia; • Possibilidade da empresa não repassar ao consumidor a economia de escala obtida; • Dificuldade de aproveitamento dos empregados já treinados; • Perda da identidade cultural da empresa, a longo prazo, por parte dos funcionários.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Extraída de SILVA, 2014, p. 79

Vê-se, portanto, que a decisão de terceirizar ou não as atividades da organização deve ser tomada com muita cautela. Há ganhos e perdas que devem ser bem avaliados. É preciso considerar não apenas os aspectos financeiros, mas também aqueles que dizem respeito aos funcionários e colaboradores da organização, pois estes são os mais afetados pela decisão. Em longo prazo a organização pode ter dificuldade para gerenciar seu capital humano.

2.4 Terceirização no Brasil

No Brasil, a terceirização é um tema que envolve uma grande discussão. O seguimento produtivo a defende como estratégia de gestão para tornar as empresas mais competitivas. Inclusive, às vezes, apresentando-a como meio para aumentar postos de trabalho. Do outro lado, grupos de trabalhadores afirmam que a terceirização é um mecanismo de flexibilização do trabalho, que traz consigo a redução de salários e benefícios para a classe trabalhadora.

Sua implantação no país iniciou gradualmente com a instalação das primeiras empresas transnacionais, como as empresas automobilísticas na década de 1950 e 1960, com o objetivo principal de reduzir custos. A partir daí ganhou impulso, com o surgimento de empresas prestadoras de serviços de conservação e limpeza e em seguida de vigilância, expandindo cada vez mais o campo de atuação para outros setores. (SEKIDO, 2010. pag. 10).

Segundo Zockun (2014, pag. 29), nos anos 1980, a terceirização sofreu forte resistência sindical e das próprias administrações das empresas, habituadas com planos centralizados de organização e gerência de trabalhos. Contudo, em virtude

da intensa retração econômica durante o governo Fernando Collor, a terceirização espalhou-se para todos os setores produtivos.

Por constituir um tema polêmico, a Justiça do Trabalho posicionou-se afirmando que se a terceirização tiver como objeto a atividade-fim da empresa e desde que sua utilização implique na supressão ou violação de direitos trabalhistas dos envolvidos na execução das tarefas, a mesma é considerada ilícita. Assim, somente podem ser terceirizados, pela contratante, as atividades-meio ou assessórias. No caso de ilegalidade, o Judiciário reconhece a existência de vínculo trabalhista entre os funcionários da prestadora de serviço e a empresa principal conforme o Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho:

TST Enunciado nº 331

Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (Revisão do Enunciado nº 256 - TST)

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-06-1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993). (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000).

Assim, somente podem ser objeto de terceirização lícita as atividades-meio das organizações. Ou seja, aquelas atividades de suporte que não se relacionam com o objetivo final da empresa, como as atividades de limpeza, conservação, vigilância entre outras. A atividade-fim, ou melhor, a atividade central da empresa, que se relaciona aos seus objetivos, podendo ser a produção de bens ou serviços, não é passível de ser terceirizada.

3. TERCEIRIZAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De uma maneira geral, o emprego da terceirização na Administração Pública está relacionado com a crise do Estado do Bem Estar Social e com a ascensão das ideias neoliberais, posteriormente difundidas pelos governos de Margaret Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos Estados Unidos.

De 1945 até inícios da década de 1970, o *Welfare State* ou Estado do Bem Estar Social foi muito eficiente em assegurar a produção de políticas públicas de caráter social, em especial nas áreas de educação, saúde, assistência e previdência social.

Durante esse período o Estado interviu nas relações sociais e econômicas estabelecendo regulações, colocando-se como parceiro e avalista de acordos, assumindo uma variedade de obrigações para assegurar o crescimento da produção e do consumo de massa com investimentos públicos que garantiam um relativo emprego pleno. (MIQUELUZZI, 1997 pag. 64).

Contudo, esta assunção de responsabilidades resultou num crescimento da máquina pública, no grande endividamento estatal, inflação e perda da capacidade de o Estado atender às demandas sociais.

Num cenário de grave crise econômica, ganhou força um discurso qualificado de neoliberal, que pregava o império do *laissez faire*, capaz de corrigir, num ambiente de desregulamentação, os desvios e malefícios decorrentes do grande intervencionismo estatal (SMITH, *apud* Silva, 2014 pag. 28).

Desejava-se um Estado mínimo que combatesse o poder dos sindicatos, que eliminasse as regulamentações do mercado, que reduzisse ao mínimo os gastos com políticas públicas de educação, saúde, assistência e previdência social, que abandonasse as obrigações relativas ao crescimento da produção e do consumo de massa, que promovesse a flexibilização dos processos de trabalho e que garantisse o direito de propriedade.

Nesse contexto, o Estado foi alvo de um conjunto de reformas, envolvendo a limitação da atuação do Poder Público e o estabelecimento de novos arranjos para a execução de políticas públicas, surgindo assim as privatizações, concessões, permissões e a terceirização como mecanismo para a execução de atividades estatais.

Sobre isso Marcos J. Villela Souto (*apud* SILVA, 2014) afirma o seguinte:

[...] uma reengenharia foi realizada mediante a implementação de programas de reforma do Estado que, num contexto amplo, previa a descentralização de atividades, aí incluída a desestatização, que implicava, conforme a situação, em privatizações, concessões e terceirizações, dentre outras modalidades de parcerias administrativas.

Também refletindo sobre a aplicação da terceirização ao setor público e o contexto histórico, Kian (2006 *apud* SILVA, 2014) entende que:

A inserção desse tipo de externalização de atividades, funções e processos no âmbito da Administração Pública integra um processo histórico de redimensionamento do Estado e de sua atuação perante os cidadãos e o mercado, marcada, de um lado, pela crise decorrente do gigantismo do Estado Providência, caro e ineficiente no propósito de atender às necessidades coletivas, e, de outro, pela espontânea internacionalização do processo produtivo, resultado dos avanços tecnológicos na área da informação, que obrigaram o Estado, para manter competitiva sua economia, a adequar suas condições de governança às expectativas do mercado". (KIAN, 2006, *apud* SILVA, 2014).

Depreende-se então que a terceirização no âmbito da Administração pública, foi pensada como uma forma de reduzir o tamanho da máquina pública e tornar o Estado mais eficiente e eficaz no cumprimento de suas atividades, inserindo-se, portanto, no rol de mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada e aproveitados pelo Estado como instrumentos de reengenharia estrutural no seu processo de reformulação.

Em outras palavras, significa dizer, que a terceirização constitui-se num verdadeiro instrumento pelo qual o Estado passou a executar suas atividades em parcerias com entidades privadas, sendo, portanto, reflexo da mudança ideológica que resultou numa alteração do papel do Estado na sociedade.

3.1 Terceirização na administração pública brasileira

Nos moldes de países europeus e dos Estados Unidos, a terceirização na administração pública brasileira foi pensada como um mecanismo que reduzisse o tamanho do aparato estatal.

Ela é uma técnica de organização administrativa por meio da qual os órgãos e entes públicos, a fim de obterem auxílio no exercício eficiente de suas competências institucionais, contratam da iniciativa privada aquelas tarefas de apoio administrativo legalmente autorizadas, sob regime contratual especial de Direito Administrativo (Amorim, 2009 *apud* SILVA, 2014)

Para além disso, a terceirização na administração pública brasileira foi vista como forma de acessar conhecimentos externos e assegurar uma prestação de serviços de forma mais racional, especializada, econômica e eficiente. Ou ainda, uma forma de imprimir modernidade com a utilização de novas tecnologias, conhecimentos e métodos oriundos da iniciativa privada e, simultaneamente, permitir que o foco nas competências essenciais permitisse sua execução com eficiência mais elevada. (Amorim, 2009 apud SILVA, 2014).

Aliada a outros instrumentos como a privatização e a delegação de serviços públicos, a terceirização foi a forma mais flexível que a Administração Pública encontrou para transferir à iniciativa privada a execução material de determinadas atividades, mantendo a titularidade do serviço.

Legalmente, a terceirização aplicada à gestão pública tem início no Brasil a partir da publicação do Decreto Lei nº 200/1967, que dispôs sobre a organização da administração pública federal e que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa. Segundo esse decreto, sempre que possível, a execução de determinadas atividades seriam realizadas através de descentralização, ou melhor, seriam realizadas por meio de empresas ou entidades que não fazem parte do aparato estatal:

Decreto-Lei 200/67

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Contudo, o emprego efetivo da terceirização na administração pública brasileira só ocorreu com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, lançado em 1995, na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995), que tinha como principal objetivo transformar a administração pública burocrática em administração pública gerencial ou de resultados, buscava principalmente reduzir custos e tornar mais eficiente a administração das imensas tarefas que cabem ao Estado.

Segundo Silva (2014, pag. 91), nesse plano, a terceirização é vista como

uma alternativa para se obter eficiência administrativa, sob pelo menos três enfoques distintos, porém, complementares:

- Em primeiro lugar, a terceirização é vista como uma forma de modernizar a Administração Pública ao possibilitar, no contínuo contato com os particulares, a internalização de novas tecnologias, conhecimentos e métodos de gestão oriundas do setor privado.
- Em segundo lugar, a terceirização é tida como um instrumento capaz de auxiliar a Administração Pública na divisão entre as atividades principais e as atividades auxiliares ou de apoio, de modo que, mantenha-se sob cuidados diretos do Estado apenas aquilo que ele deve efetivamente realizar com extrema eficiência.
- Por fim, terceirização como forma de economia e redução de custos, ao possibilitar que os contratados externamente, junto ao mercado, sejam selecionados mediante processo de licitação, portanto em regime de concorrência, com ganhos financeiros para a Administração Pública.

É dentro desse contexto que a terceirização ganha novos contornos para ser aplicada à gestão pública. Nas palavras de Amorim (2009 apud SILVA, 2014):

[...] a terceirização, que antes figurou como mais um artifício usado pela administração para contornar a recessão de pessoal efetivo, na nova cultura administrativa pós-reforma (1998) passou a exercer papel estrutural, doutrinariamente justificado no mesmo papel que exerce no âmbito privado, de viabilizar a especialização e a focalização dos órgão e entes estatais em suas atividades nucleares, com racionalização de custos. Doutrinariamente naturalizada, a prática rompe com os limites legais e invade espaços centrais das competências dos órgãos e entes públicos.

Assim, com base no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado e na Lei Federal nº 8.666/93 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, a terceirização passou a ser largamente utilizada para a execução indireta de serviços de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações entre outras atividades.

Contudo, conforme salienta Silva (2014, pag. 100), a terceirização passou a ser utilizada de maneira desmedida e inadequada, desfocada de seus objetivos primordiais (permitir o foco na *core competence* para atingir graus mais elevados de eficiência administrativa), centrando-se simplesmente no seu emprego como reles

alternativa para atingir redução de custos e equalização financeira.

Desvirtuada de seus propósitos iniciais, e à margem da legalidade, a terceirização passou a ser utilizada indevidamente pela gestão pública, sobretudo para o fornecimento de mão de obra. Conforme destaca Di Pietro (2011) “a mera terceirização de mão de obra no âmbito da administração pública, a exemplo do que ocorre com essa mesma modalidade de negócio, quando utilizado como instrumento de gestão pela iniciativa privada, não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro”.

Conforme previsto na Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso IX, a terceirização de mão de obra só é aplicável quando da contratação por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público. Ou ainda, para a contratação dos serviços técnicos especializados, previstos no art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

4. TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Em que pese a terceirização de mão de obra ser considerada ilícita para a Administração Pública, da forma como ela é utilizada pela iniciativa privada, a terceirização de alguns serviços é tida como viável no contexto da gestão pública.

Conforme assinala Di Pietro (2011, pag. 221) é perfeitamente possível no âmbito da Administração Pública a terceirização como contrato de prestação de serviços, desde que relacionados a atividades-meio ou então desde que se limitem à execução material do serviço público, sendo este, entendido como a realização de atividades que não constituem serviço público em sua inteireza, eis que somente o complementam.

É sabido que a legislação atual não permite, no Brasil, que a terceirização tenha por objeto determinado serviço público como um todo, haja visto que a Constituição Federal no seu artigo 175 expressa que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

O que é possível ocorrer junto à Administração Pública é a terceirização como contrato de prestação de serviços (terceirização de atividades ligadas aos serviços públicos), regulada pela Lei n.º 8.666/93, e a terceirização como contrato de concessão ou permissão (terceirização de serviços públicos), cuja base legal é a Lei n.º 8.987/95 e a Lei n.º 11.079/2004 (parceria público-privada). (VASCONCELOS JUNIOR, 2013, p. 05).

Assim, algumas atividades realizadas pelo Estado podem ser executadas através da terceirização. Visando sistematizar essas atividades, o Plano Diretor de Reforma do Estado (1995, pag. 41) identificou quatro setores a seguir descritos:

Núcleo estratégico. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos Ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

Atividades Exclusivas. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

Serviços Não Exclusivos. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriadas por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos desse setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

Produção de Bens e Serviços para o Mercado. Corresponde a área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho de Estado como, por exemplo, as do setor de infraestrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida.

Segundo Ramos (2001, p. 125-126), os dois primeiros setores correspondem a atividades que não poderiam sair da esfera pública de gestão, por estarem umbilicalmente ligados ao núcleo essencial do Estado, não sendo, portanto, passível de terceirização. Já os demais, ou seja, os serviços não exclusivos, e o setor de produção de bens e serviços para o mercado poderiam ser prestados através da terceirização. Ou seja, a regra geral é a de que são terceirizáveis os serviços públicos, exceto, o núcleo estratégico do Estado e os seus serviços exclusivos.

Dentro desse contexto, entende-se que a execução dos serviços públicos de saúde, por não ser uma atividade exclusiva do Estado, pode ser realizada através da terceirização, desde que limite-se à execução material de determinadas atividades, mediante a celebração de contrato administrativo típico de locação ou prestação de serviços, sujeitos à realização de licitação.

A concessão e a permissão não são adequadas para a terceirização de serviços de saúde, pois os delegatários não podem ser remunerados pelos usuários do serviço, que é gratuito. Admite-se a utilização da parceria público-privada (concessão administrativa da Lei n.º 11.079), na qual o Estado remunera integralmente o parceiro privado, como ocorre com o Hospital do Subúrbio de Salvador.

A Constituição Federal expressa em seu artigo 30, inciso VII que compete aos Municípios, prestar com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população.

O artigo 197 define também que “são de relevância pública as ações e

serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Além disso, a assistência à saúde é também livre à iniciativa privada. De acordo com a Carta Magna, as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Segundo Ives Gandra da Silva Martins e Fátima Fernandes Rodrigues de Souza (apud VASCONCELOS JUNIOR, pag. 07, 2013):

De todas essas disposições decorre que a ideia de parceria permeia a prestação da assistência à saúde. Sob regime de direito privado, mediante a participação mais próxima do Estado, no tocante à sua regulação e fiscalização; sob regime de direito público, mediante a efetiva participação do particular no regime único, em caráter complementar.

Logo, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 prevê, ainda que não mencione o termo terceirização, o trespasse dos serviços de saúde a entidade fora do Estado, à medida que afirma que a execução pode ser feita diretamente ou através de terceiros, ou ainda por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A respeito disso Vasconcelos Junior (2013, pag. 09) destaca também que:

Vigora a lógica da subsidiariedade da sociedade civil na prestação de serviços de saúde. O Estado é o titular do serviço público e tem o dever constitucional inarredável de prestá-los, observando os princípios administrativos gerais, como o da eficiência (art. 37, *caput*, CR/88), e os princípios específicos do serviço de saúde, como o da universalidade e igualdade de acesso (art. 196, CR/88). Esse dever, entretanto, não torna o serviço de saúde exclusivo do Estado, na medida em que a iniciativa privada pode atuar em parceria com o Poder Público, mas sempre de forma subsidiária (VASCONCELOS JUNIOR, 2013, p 09).

Entretanto, conforme assinala DI Pietro (2011), o Estado não pode abrir mão da prestação de serviços que lhe incumbe, transferindo integralmente a terceiros. Em suas palavras, “apenas se admite a terceirização de determinadas atividades materiais ligadas ao serviço de saúde” (DI Pietro, 2011, p. 227).

Os serviços públicos de saúde estão entre aqueles que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade. Os particulares podem desempenhar

essas atividades (inclusive independente de concessão), mas “o Estado não pode permitir que sejam prestados exclusivamente por terceiros” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, p. 705).

4.1 Cooperativas, Oscips e os serviços públicos de saúde

Para realizar a terceirização dos serviços de saúde os municípios têm recorrido geralmente a dois tipos de entidades: as Cooperativas de Trabalho formadas por profissionais da área de saúde e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s.

As Cooperativas são associações, ou melhor, uma sociedade de pessoas com interesses comuns, economicamente organizadas para a prestação de serviços, sem objetivos de obter lucro. Gozam de incentivos governamentais relativos a impostos e encargos sociais e seus associados não estão sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Todos os associados têm participação garantida com direito a voto, e participa, tanto para eleição do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, como na tomada de decisões em Assembleia Geral (órgão máximo e soberano da cooperativa).

As Cooperativas de Trabalho, especificamente, são sociedades constituídas por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho. São regulamentadas pelas Leis Federais nº 12.690/2012 e Lei nº 5764/1971 e pelo Código Civil.

Nos processos de terceirização que envolvem as cooperativas de trabalho, as contratações dessas entidades são realizadas, geralmente sem processo licitatório, cabendo às cooperativas o simples fornecimento de mão de obra para executar os serviços de saúde nas unidades de atendimento dos municípios.

As Oscips – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público são entidades privadas, sem fins lucrativos, reconhecidas como tal por ato do Governo Federal, através do Ministério da Justiça.

São constituídas com objetivos sociais e suas finalidades podem envolver promoção da assistência social, da cultura, defesa e conservação do patrimônio

histórico e artístico, promoção gratuita da educação, da saúde, da segurança alimentar e nutricional, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate a pobreza.

As Oscips assim como as organizações sociais foram criadas dentro de um contexto de políticas neoliberais que visavam transferir para entidades fora do âmbito do Estado, a execução de algumas políticas públicas. Para tanto, foi criado junto com a Lei 9.790/99 que instituiu as Oscips, o chamado Termo de Parceria, que é um instrumento jurídico por meio do qual é firmado um vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Oscips para o fomento de atividades de interesse público, com o repasse de recursos.

Assim como as Cooperativas, as Oscips são contratadas pelos municípios para efetuar a terceirização dos serviços de saúde pública, com dispensa de licitação, apenas para o fornecimento de mão de obra. As entidades simplesmente oferecem a mão de obra especializada como médicos, enfermeiras, dentistas para executar o atendimento à saúde da população, utilizando ilegalmente a terceirização.

5. ESTUDO DE CASO: OS SERVIÇOS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE MUTUÍPE

5.1 Caracterização histórica e geográfica do Município de Mutuípe

O município de Mutuípe está localizado no Sudeste da Bahia, distantes 241 km de Salvador na zona fisiográfica do Recôncavo Sul e se encontra no Território de Identidade Vale do Jiquiriçá, apresentando uma área territorial de 283,206 Km².

Seus limites territoriais são ao Leste Valença; ao Sudeste Presidente Trancredo Neves; ao Sul Teolândia; Oeste Jiquiriçá e ao Norte Laje. A cidade se encontra a 119 metros de altitude em relação ao nível do mar.

As estradas que cortam o município de Mutuípe e que fazem a ligação com os outros municípios são a BR-420 que liga a BR-101 (entroncamento de Laje) e a BR-116 (entroncamento de Jaguaquará).

O Município de Mutuípe surgiu a partir de uma aldeia de índios cariris, adquirida por volta de 1860 por Manuel João da Rocha, o qual constituiu a Fazenda Mutum, nome que influenciou a denominação do município.

O desenvolvimento das culturas de fumo, café e mandioca nas proximidades do rio Jiquiriçá, assim como também a cultura da cana-de-açúcar e criação de gado para atender a demanda do Recôncavo açucareiro, aliados ao espírito acolhedor dos primeiros povoadores concorreram para o desenvolvimento inicial do arraial.

Fator decisivo para o seu desenvolvimento local foi a chegada da linha férrea em 1905, através dos trilhos da Train Road de Nazaré, no seu avanço para o sudoeste baiano até Jequié que promoveu não só o transporte de pessoas mais também o escoamento da produção cafeeira do vale e a sua integração com as outras localidades e principais centros regionais.

Atualmente o Município de Mutuípe possui população estimada de 22.833 habitantes (IBGE, 2015) e constitui-se como um centro polarizador no Vale do Jiquiriçá, mantendo um grande fluxo de pessoas e mercadorias devido às atividades econômicas e áreas de serviços com os municípios vizinhos e ainda Amargosa e Santo Antônio de Jesus dos quais dista, respectivamente, 34 e 55 Km.

5.2 A terceirização dos serviços de saúde em Mutuípe

O Município de Mutuípe possui uma estrutura administrativa relativamente enxuta. São cinco secretarias que compreendem o aparato institucional do Poder Executivo: a Secretaria da Fazenda, Administração e Planejamento; a Secretária de Expansão Econômica, Meio Ambiente e Turismo; a Secretaria de Assistência Social; a Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer e a Secretária de Saúde.

Em 2014, o município teve um orçamento cuja receita pública foi estimada na ordem de R\$37.291.692,00 (trinta e sete milhões, duzentos e nova e um mil, seiscentos e noventa e dois reais), sendo a despesa R\$28.324.176,00 referentes ao Orçamento Fiscal e R\$8.967.516,00 referente ao Orçamento da Seguridade Social, que inclui os gastos com assistência social e saúde.

As ações e serviços de saúde no município de Mutuípe são coordenados e executados através da Secretária Municipal de Saúde, a qual é responsável pela gestão do Fundo Municipal de Saúde de Mutuípe, que centraliza os recursos que serão utilizados nas ações e serviços de saúde pública.

Segundo dados do Tribunal de Contas dos Municípios, em 2014 o município aplicou o montante de R\$4.167.556,96 (quatro milhões, cento e sessenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e noventa e seis centavos) em ações e serviços de saúde, que corresponde a 22,81% do produto dos impostos e transferências recebidos, obedecendo ao limite mínimo de 15% definido pela Constituição Federal.

Até 2013, as ações e serviços de saúde eram executados por pessoal do quadro de servidores e por alguns profissionais contratados individualmente por tempo determinado. Em 2014, para executar a prestação dos serviços de saúde, o município de Mutuípe lançou mão da terceirização como forma de contratação de mão de obra.

Através do Processo Licitatório Pregão Presencial nº 91/2013, realizado em dezembro de 2013, a Prefeitura Municipal de Mutuípe contratou a entidade Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde para prestar serviços no gerenciamento de especialidades médicas no exercício de 2014, sendo responsável pelo fornecimento de profissionais para realizar o atendimento médico nas unidades de saúde do município.

A Cidade Cooperativa é uma organização sem fins lucrativos, que tem como objetivos gerenciar e proporcionar oportunidades para os profissionais associados,

oferecendo a prestação de serviços de saúde para os municípios, atuando como cooperativa de trabalho.

Segundo os gestores do Município de Mutuípe, o contrato celebrado com a cooperativa de trabalho “Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde” teve por objeto a prestação de serviços de atendimento médico em diversas especialidades como clínicos, dentistas, enfermeiros, técnicos, no Programa de Saúde da Família – PSF, hoje Estratégia Saúde da Família, que é um programa do Governo Federal realizado pelo Ministério da Saúde, onde os profissionais médicos devem atender a todos os integrantes de cada família, independente de sexo e idade e também desenvolver com os demais integrantes das equipes, ações preventivas e de promoção da qualidade de vida da população.

Conforme informações da Prefeitura Municipal de Mutuípe, a terceirização foi utilizada para a contratação de profissionais de saúde por conta do esgotamento das tentativas de atrair esses profissionais através de concurso público para o provimento dos cargos efetivos que compõe o quadro de pessoal do município.

Além disso, a contratação da Cidade Cooperativa é por tempo determinado e está respaldada pela Lei Municipal nº 791/2009, que dispõe sobre a contratação de pessoal temporário para atender interesse público excepcional. Segundo essa Lei, o Poder Executivo Municipal está autorizado a realizar a contratação de pessoal por tempo determinado para realizar atividades de programas de saúde da família ou outras atividades temporárias ligadas a programas do Ministério da Saúde.

Os gestores relatam que há muita dificuldade para contratar esses profissionais seja através de concurso publico, seja através de processo seletivo simplificado por conta do valor dos vencimentos fixados por lei municipal. Com valores considerados abaixo daqueles pagos pelo mercado, os profissionais não se inscrevem nas seleções preferindo exercer a profissão na forma de autônomos.

Ainda segundo os gestores do município, os profissionais contratados através da parceria com a Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde realizam atividades que não estão previstas no Plano de Cargos do Município de Mutuípe, razão essa também que motivou a opção pela terceirização.

Questionados sobre se a parceria realizada com a Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde envolveu atividades de gestão de unidades de saúde, os gestores afirmaram que o contrato celebrado previu apenas a execução material do serviço de atendimento médico. A gestão das unidades de saúde e especialmente

dos recursos destinados à área permanecem nas mãos da Secretária Municipal de Saúde do Município de Mutuípe.

O acompanhamento, o controle e a fiscalização do contrato celebrado com a cooperativa é realizado pela Secretária Municipal de Saúde através dos coordenadores das unidades de saúde que elaboram mensalmente um relatório de produção, detalhando a prestação do serviço executada no período, incluindo o controle de frequência dos profissionais designados para as unidades de atendimento médico do município.

Ao serem questionados sobre o impacto da terceirização nas finanças públicas e sobre o aumento ou redução das despesas com pessoal, os gestores afirmaram que os valores gastos com o contrato celebrado com a Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde representam sim um aumento de despesas por se tratar de um projeto novo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que as despesas com terceirização referente a substituição de servidores serão também computadas na despesa com pessoal para efeitos de mensurar o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro) da Receita Líquida do Município.

Entretanto, o Tribunal de Contas dos Municípios quando do julgamento das contas anuais e elaboração do parecer prévio, permite em média que até 40% dos valores gastos com a terceirização, sejam considerados insumos, e os outros 60% são contabilizados como outras despesas de pessoal, com impacto positivo, ou seja, acréscimo no índice de despesas com pessoal. Fato este que beneficia os gestores, pois uma parte do gasto com a terceirização não vai incidir na apuração do limite legal para as despesas com pessoal.

Conforme dados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em 2013, o município de Mutuípe gastou com pessoal o montante de R\$18.433.756,86, (dezoito milhões, quatrocentos e trinta e três mil setecentos e cinquenta e seis reais e oitenta e seis centavos) equivalente a 36,21% da Receita Líquida. Já em 2014, os valores com gastos com pessoal atingiram a cifra de R\$20.300.271,04 (vinte milhões, trezentos mil, duzentos e setenta e um reais e quatro centavos), correspondendo a 63,09% da Receita Líquida do município, ultrapassando o limite de 54% previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se então deduzir que parte do incremento da despesa com pessoal ocorreu por conta da terceirização e que esse incremento não foi maior ainda devido

a pratica de considerar apenas 60% dos gastos no computo do índice de pessoal.

Pelo exposto entende-se que a terceirização utilizada pela Prefeitura de Mutuípe, não encontra respaldo na legislação: a) primeiro, o contrato celebrado com a Cidade Cooperativa visou o mero fornecimento de mão de obra, através de uma cooperativa de trabalho; b) segundo, a prestação do serviço de saúde é uma atividade que é realizada por servidores de carreira do quadro de pessoal.

Verifica-se que o contrato celebrado com a Cidade Cooperativa visou tão somente colocar à disposição da Secretária de Saúde, um conjunto de profissionais selecionados, com provável subordinação aos gestores do município. Di Pietro (2011, pag. 224), observa que a Administração Pública não pode contratar trabalhador com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros, porque nesse caso o contrato assume a forma de fornecimento de mão-de-obra, com burla à exigência de concurso público.

A terceirização como forma de fornecimento de mão de obra é ilegal para a Administração Pública. Di Pietro (2011, pag. 224) acrescenta que estes contratos são manifestamente ilegais e inconstitucionais, porque correspondem a uma falsa terceirização e violam diretamente a Constituição, em seu art. 37, II que tratam do princípio do concurso público. A Instrução Normativa MPOG 2/2008 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em âmbito federal, proíbe a utilização da terceirização para a contratação de mão de obra.

Por outro lado, conforme assinala Dora Maria de Oliveira Ramos, (2001, pag. 55) a terceirização na Administração Pública apenas será lícita se as atividades repassadas para terceiros forem relativas às atividades-meio do órgão e ainda se inexistente a pessoalidade e a subordinação direta destes ao contratante. A autora classifica a contratação de professores para uma escola ou de médicos para um hospital como terceirização ilícita, pois esses profissionais executam atividades que geralmente estão inclusos nos planos de cargos e salários das prefeituras.

A Instrução Normativa MPOG 2/2008, que serve como referência no disciplinamento dos contratos de terceirização proíbe que sejam contratados atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários dos órgãos e entidades públicas.

Em que pese os gestores afirmarem que o “medico de PSF” não faz parte do quadro de pessoal da Prefeitura, não se pode considerar que este cargo é diferente daquele médico que atende em outro programa de saúde do município, pois são as

mesmas categorias profissionais.

Assim, no âmbito dos municípios, tanto a execução dos serviços de educação como os serviços de saúde devem ser realizados por profissionais que compunham o quadro de pessoal do município.

Para a Administração pública, até o presente momento, a legislação constitucional e infra-constitucional permite a terceirização apenas para aqueles serviços de apoio ou intermediários, a exemplo o serviço de limpeza e manutenção, transporte, vigilância, copeiragem etc. ou ainda para a execução material de determinadas atividades, desde que não se refiram a categorias abrangidas pelos Planos de Cargos e Salários.

6. CONCLUSÕES

A terceirização surgiu no setor privado como uma prática de gestão para tornar as organizações mais eficientes, por meio da transferência da execução de parte de suas atividades. O objetivo era então concentrar-se na atividade principal da organização permitindo a especialização, a diminuição de custos, a descentralização da produção e tornar a organização mais competitiva no mercado.

No Poder Público, a terceirização ganhou espaço a partir da crise do Estado de Bem Estar Social. Junto a outros instrumentos como as privatizações, as concessões, as permissões, a terceirização foi pensada, dentro da ideologia neoliberal, como uma forma modernizar e de reduzir o tamanho da máquina pública, uma forma de torna a Administração Pública mais eficiente.

Especificamente no Brasil, a terceirização foi vista como uma forma de acessar conhecimentos externos e assegurar uma prestação de serviços de forma mais racional, especializada, econômica e eficiente. Ou ainda, uma forma de imprimir modernidade com a utilização de novas tecnologias, conhecimentos e métodos oriundos da iniciativa privada.

Aliada a outros instrumentos como a privatização e a delegação de serviços públicos, a terceirização foi a forma mais flexível que a Administração Pública encontrou para transferir à iniciativa privada a execução material de determinadas atividades, mantendo a titularidade do serviço.

Entretanto, a terceirização ganhou outros contornos em sua aplicação na administração pública brasileira. Em que pese a legislação atual permitir a terceirização apenas para as atividades meio, para a execução material de determinadas atividades do serviço público ou ainda para a substituição de servidores em casos excepcionais, não faltam relatos de casos de terceirização ilícita na gestão pública.

A terceirização objetivando o simples e puro fornecimento de mão de obra vem sendo empregado largamente pela administração pública ao arrepio da lei, violando o princípio do concurso público expresso na Constituição Federal.

Este é o caso da terceirização utilizada pela Prefeitura de Mutuípe. Não se pode, concluir que a terceirização empregada pelo ente público seja propriamente qualificada como terceirização aos moldes daquela empregada pelas organizações privadas cujo objetivo é obter redução de custos, ganhos de eficiência etc. O

contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Mutuípe e a Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde teve como objetivo o simples fornecimento de mão-de-obra.

Ao menos em princípio, não se pode vislumbrar que a terceirização utilizada pela gestão municipal visou a uma prestação de serviços de forma mais racional, especializada, econômica e eficiente. A terceirização adotada pela Prefeitura Municipal de Mutuípe não repassou à contratada a gestão de nenhuma unidade de saúde. Teve apenas o papel de instrumentalizar a administração local com recursos humanos em virtude de uma dificuldade para atrair profissionais da área de saúde por meio do concurso público ou de seleções simplificadas.

Esse tipo de contratação, permitido para a iniciativa privada, não encontra respaldo na legislação quando aplicado à Administração Pública. Para que a terceirização seja considerada lícita na gestão pública é preciso que o objeto do contrato seja a atividade ou o serviço e não a pessoa do prestador.

De certa forma a ausência de normas claras e de uma regulamentação específica que envolva todos os entes da Federação têm contribuído para o uso indiscriminado e irregular da terceirização tanto no âmbito público como no âmbito privado. A maioria dos regulamentos e normas que disciplinam o instrumento da terceirização se referem a administração pública federal, portanto, sem abrangência sobre Estados, o Distrito Federal e Municípios.

Também temos que considerar que não pode o Poder Público utilizar-se de cooperativas, de organizações sociais ou ainda de organizações da sociedade civil de interesse público, do terceiro setor para executar os serviços que a Constituição Federal outorgou sob sua responsabilidade. O papel do Estado deve ser o de fomentar o terceiro setor e não o de utilizar essas entidades para a diminuição paulatina da prestação de serviços sociais.

Da mesma forma não se pode recorrer à terceirização como forma de reduzir o montante da despesa com pessoal, por conta dos limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nem sempre a terceirização resulta em redução de custos. A terceirização na administração pública, dentro dos limites legais, tem que ser vista como uma estratégia para tornar os serviços públicos mais eficientes, envolvendo, portanto, um planejamento permanente que alie os objetivos das entidades públicas à execução de um serviço público mais efetivo.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo (2001). Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo e FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs). A Cidadania Negada: Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho. São Paulo: Cortez – pag. 35-48.

ANTUNES, Ricardo. Terceirização é a escravidão do século 21. Depoimento [13 de abril 2015]. São Paulo: Revista Eletrônica Fórum. Entrevista concedida ao Portal Esquerda Diário. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/rodrigovianna/geral/ricardo-antunes>. Acesso em 31.01.2016 às 22.27h

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. **Decreto Lei nº 200/1967** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.666/93**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.790/1999** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Enciclopédia Eletrônica Wikipédia. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Mutu%C3%ADpe>

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KUSER. Heitor. Parcerias com Oscips: não é tudo que é permitido. Artigo apresentado do II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 45: Parcerias com a sociedade: a experiência das OS e OSCIP. Disponível em <http://consad.org.br/downloads/>. Acesso em 11.11.2015

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MIQUELUZZI, Oswaldo. **Neoliberalismo e flexibilização: consequências e alternativas para os trabalhadores e seus sindicatos**. In: Revista de Ciências Humanas. Vol. 15 nº 22. Florianópolis SC. Ed. UFSC 2º Semestre/1997. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/viewFile/23474/21148>. Acesso em 31.01.2016 às 23h.

MUTUÍPE. Lei Municipal nº 791/2009 de 15 de março de 2009. Dispõe sobre a contratação temporária prevista no art. 37, inciso IX da Constituição Federal e dá outras providências.

Portal de Notícias Mutuípe Agora. Disponível em: <http://mutuipeagora.com.br>

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

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

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. **Terceirização de serviços pela Administração Pública**. Série Idp. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. **Terceirização na Administração Pública: a gestão e a fiscalização dos contratos**. Monografia apresentada à Universidade Gama Filho. Brasília, 2010.

SILVA, Danny Monteiro da. **Terceirização na Administração Pública como Instrumento Estratégico de Gestão**. Curitiba: Juruá, 2014.

SOBRINHO, Zéu Palmeira. **Terceirização e reestruturação produtiva**. São Paulo: Ltr, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Parecer Prévio Prefeitura Municipal de Mutuípe. Exercício Financeiro 2013. Processo TCM nº 08435-14. 12.11.2014. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/detalhe-conta-anual>

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Parecer Prévio Prefeitura Municipal de Mutuípe. Exercício Financeiro 2014. Processo TCM nº 07797-15. 26.11.2015 Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/detalhe-conta-anual/>

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, **Súmula nº 331 do TST Contrato de Prestação de Serviços, Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação)** - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_In

d_301_350.html

VASCONCELOS JUNIOR, Marcos de Oliveira. **A Terceirização na Administração Pública e os Serviços Públicos de Saúde.** Artigo disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29c0605a3bab4229>. Acesso em 12.06.2015

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da Terceirização na Administração Pública.** São Paulo: Malheiros, 2014.

ZYMLER, Benjamin. Contratação Indireta de Mão-de-Obra Versus Terceirização; **Revista do Tribunal de Contas da União** nº 75, jan/mar 1998.

APÊNDICE



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA
AFRO-BRASILEIRA (UNILAB)
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA – DEAAD
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – Modalidade à distância

1. Qual foi o objeto do contrato celebrado com a Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde?
2. O que levou a Prefeitura de Mutuípe a optar pela terceirização como forma de contratação de profissionais de saúde?
3. A parceria realizada com a Cidade Cooperativa de Profissionais de Saúde também previu a gestão de alguma unidade de saúde do município?
4. Como a Prefeitura realiza o acompanhamento e controle da execução do contrato?
5. Qual o impacto da terceirização nas finanças públicas? A terceirização resultou em redução ou aumento de despesas?
6. Houve redução dos gastos com pessoal?