



University of
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Universitário Santo Agostinho

revistafsa

www4.unifsanet.com.br/revista

Rev. FSA, Teresina, v. 22, n. 8, art. 3, p. 47-66, ago. 2025

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2025.22.8.3>

DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung



Terceirização no Serviço Público como um Desdobramento da Empresarização

Outsourcing in Public Service as a Consequence of Managerialism

Juliana Kroetz Cezimbra

Mestrado em Administração Pública na Universidade Federal de Pelotas

E-mail: juliana.cezimbra@trt4.jus.br

Pâmela Amado Tristão

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Pelotas

Professor do Centro das Ciências Socio-Organizacionais

E-mail: pamelamado@hotmail.com

Marcio Silva Rodrigues

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Pelotas

Professor do Centro das Ciências Socio-Organizacionais

E-mail: marciosilvarodrigues@gmail.com

Endereço: Juliana Kroetz Cezimbra

R. Gomes Carneiro, 01 - Balsa, Pelotas - RS, 96010-610.
Brasil.

Endereço: Pâmela Amado Tristão

R. Gomes Carneiro, 01 - Balsa, Pelotas - RS, 96010-610.
Brasil.

Endereço: Marcio Silva Rodrigues

R. Gomes Carneiro, 01 - Balsa, Pelotas - RS, 96010-610.
Brasil.

Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 29/06/2025. Última versão
recebida em 17/07/2025. Aprovado em 18/07/2025.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



RESUMO

O presente estudo tem como objetivo discutir a relação entre a terceirização de serviços públicos e o processo de empresarização da Administração Pública, com foco na adoção de práticas gerenciais típicas do setor privado. A hipótese central é que a expansão da lógica empresarial para a esfera pública tem como consequência a adoção de práticas de gestão típicas do setor privado, voltadas à competitividade e eficiência, como ocorre com a terceirização. Para testar essa hipótese, foram analisadas contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, firmadas por uma instituição pública brasileira. A pesquisa utilizou análise documental e comparativa, examinando os processos licitatórios, os contratos firmados e os indicadores de desempenho estabelecidos. Os resultados evidenciam a presença de elementos empresariais nessas contratações, tais como a competição entre os licitantes, o controle rigoroso de custos e o foco em resultados mensuráveis. Esses achados corroboram o argumento de que a lógica empresarial molda as relações estabelecidas entre os licitantes, os trabalhadores terceirizados e a Administração Pública, já que mesmo em um contexto não lucrativo, influencia significativamente a gestão dos serviços públicos e a relação entre o Estado e a sociedade.

Palavras-chave: Empresarização. Terceirização. Contratos Públicos.

ABSTRACT

This study aims to examine the relationship between the outsourcing of public services and the process of "empresarização" (corporatization) of Public Administration, focusing on the adoption of management practices typical of the private sector. The central hypothesis posits that the expansion of business logic into the public sphere leads to the adoption of management practices oriented towards competitiveness and efficiency, such as outsourcing. To test this hypothesis, contracts for outsourced services requiring exclusive labor dedication, established by a Brazilian public institution, were analyzed. The research employed documentary and comparative analysis, examining bidding processes, signed contracts, and established performance indicators. The results reveal the presence of business elements in these contracts, such as competition among bidders, stringent cost control, and a focus on measurable outcomes. These findings support the idea that business logic shapes the relationships between bidders, outsourced workers, and Public Administration, influencing public service management and the relationship between the state and society, even in a non-profit context.

Keywords: Corporatization. Outsourcing. Public Contracts.

1 INTRODUÇÃO

A empresarização ocorre quando a empresa e seus elementos são entendidos como modelo, sendo suas ideias e práticas vistas como naturais e inerentes ao nosso mundo (RODRIGUES, 2021). O Mundo-Empresa¹ tem dominado a sociedade contemporânea, se estendendo a aspectos culturais, políticos e sociais, não se limitando ao ambiente corporativo tradicional (SOLÉ, 2008). Nesse contexto, não apenas a iniciativa privada, mas também os serviços públicos, voltados para o atendimento dos cidadãos, estão envolvidos pela lógica empresarial. As regras do mundo-empresa, suas métricas de gestão e lógica de eficiência, de acordo com Duquia *et al.* (2022), têm contribuído na busca do máximo resultado com a utilização mínima de recursos e vêm dominando o modo de agir da sociedade moderna.

De acordo com De Gaulejac e Hanique (2024), os espaços públicos, concebidos inicialmente para a promoção do interesse coletivo, têm progressivamente incorporado práticas e estruturas provenientes do setor privado. Os autores denominam esse fenômeno de "fascinação do privado", o qual resulta, segundo sua análise, em um processo de empresarização da administração pública, marcado pela adoção de lógicas e racionalidades empresariais no âmbito do setor público.

Nesse sentido, nota-se que as empresas prestadoras de serviços públicos terceirizados também seguem a lógica do mercado competitivo, exaltando e naturalizando elementos empresariais dentro do espaço público: inicialmente, as licitantes participam de um processo licitatório em que são ranqueadas por quesitos técnicos e comerciais (BRASIL, 2021); depois, na fase da execução contratual, são avaliadas por outras questões típicas de mercado, destacando-se a qualidade dos produtos, o tempo e o modo de prestação dos serviços prestados, que devem ser compatíveis com os níveis mínimos de desempenho estipulados em edital (BRASIL, 2017).

Neste escopo, este trabalho se propõe a discutir a relação entre a terceirização de serviços públicos e o processo de empresarização, a partir da análise de contratações realizadas por uma instituição pública brasileira ligada ao Poder Judiciário Federal, a fim de desvendar de que forma a lógica mercantil afeta a administração pública, por meio da terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

A escolha por investigar os efeitos do mundo-empresa sobre o serviço público terceirizado se justifica pela necessidade de compreender como esse modelo influencia as

¹ Mundo-Empresa é um termo criado por Solé (2008), que percebe a organização de tudo e todos coberta pela ideia de empresa (processo de empresarização).

condições de trabalho, os vínculos laborais, a prestação de serviços à população e a própria função social do Estado. Ao analisar os impactos dessa lógica sobre os trabalhadores terceirizados, torna-se possível evidenciar tensões entre os valores públicos e os interesses de mercado, bem como refletir criticamente sobre os rumos da gestão pública contemporânea.

Nota-se que a competitividade dos certames públicos põe em risco a sobrevivência das empresas já na fase do pregão, pois tentam de toda maneira diminuir seus custos para terem sucesso no certame licitatório (MIZAEI; MURAD; ANTONIALI, 2020). Já na fase da execução contratual, as empresas necessitam enfrentar a lógica da medição por resultado, métrica amparada nos pressupostos da administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA E SPINK, 2006). Os trabalhadores que prestam os serviços terceirizados devem ser capazes de manter o nível de serviço exigido e são constantemente avaliados, já que a lógica neoliberal os considera “capital humano”, conceito neoliberal (SAFATLE; JUNIOR; DUNKER, 2023).

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Empresarização e sua Expansão para o Serviço Público Brasileiro

Solé (2008) criou o termo “mundo-empresa” para descrever uma realidade em que a lógica do mercado se tornou a força organizacional dominante. Essa perspectiva revela que a característica definidora da modernidade reside na centralidade e na aceitação das empresas em todos os aspectos da vida social, “sendo cada um convertido em ‘capital’, os sujeitos passam a se compreender como empresas submetidas à insegurança típica da dinâmica dos mercados” (SAFATLE; JUNIOR; DUNKER, 2023, p. 48).

Ideias neoliberais de políticas de liberalização econômica avançaram no Brasil a partir da década de 1990. Para Schumpeter (1988), o desenvolvimento econômico consiste em empregar recursos por meio de combinações mais eficientes, o que impulsiona fenômenos como uberização, financeirização, empreendedorismo, privatização e terceirização. A uberização redefine relações de trabalho por meio de plataformas digitais, que transformam trabalhadores em autônomos sem vínculo empregatício, assumindo riscos e responsabilidades como “empresários de si” (FRANCO; FERRAZ, 2019), reforçando a precarização. A financeirização, por sua vez, evidencia a supremacia do capital financeiro e a subordinação da produção à lógica especulativa (LAPYDA FERRAZ, 2023).

A empresarização do indivíduo manifesta-se também no empreendedorismo, promovido como solução ao desemprego, mas que oculta sua dimensão de sobrevivência e autoexploração (GAULEJAC, 2007; CARMO *et al.*, 2021). Essa racionalidade neoliberal sustenta-se na competição e na lógica gerencial, que converte sujeitos em “homens-empresa” submetidos à performance e aos resultados (GAULEJAC, 2007; TAVARES, 2018). Nesse contexto, a linguagem empresarial se torna hegemônica, mesmo no setor público, como destaca Solé (2008), sendo a privatização um dos principais desdobramentos da empresarização, atingindo inclusive serviços essenciais.

Segundo Bresser-Pereira (1996), além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública então vigente. De acordo com o autor, a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática por seguir os princípios do gerencialismo, segundo os quais deveria enfatizar a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado.

New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública é a denominação desse movimento, que internalizou na administração pública conceitos e práticas da administração privada. As principais características da NPM são a visão do cidadão como cliente, a utilização de critérios de mercado para avaliação dos serviços públicos, a adoção de métodos empresariais de gestão (*management*) em organismos públicos, os custos controlados de maneira regular e cotidiana e a eficiência. A NPM orientou intervenções que foram desde a terceirização dos serviços públicos até as privatizações, concessões e transferência de atividades para o Terceiro Setor (COSTA, 2009).

A economia como alvo central dos gestores públicos vai ao encontro do que pensam Rodrigues e Silva (2019), quando mencionam que os princípios e as visões de mundo caracterizam a sociedade moderna capitalista. Esses elementos são materializados e caracterizados na empresa, de forma que mesmo a área pública é envolta por impulsos privados, com o foco no valor econômico. Esses autores afirmam que tomada como um modelo de referência, a ideia de empresa é, ao mesmo tempo, uma evidência e um ponto cego nas sociedades modernas.

Nessa lógica mercantil, os trabalhadores são tratados como mercadoria (MARX, 1994), tornando-se fonte de riqueza até mesmo para o serviço público, cuja atuação não visa a resultados econômicos. Para Smith (1996), cada homem subsiste por meio da troca, tornando-se, de certo modo, comerciante e a sociedade um vasto empreendimento comercial. Assim, a linguagem, os métodos, as ferramentas, as técnicas, as práticas das empresas

penetram cada vez mais nas organizações que se pode, razoavelmente, considerar como não sendo empresas (SOLÉ, 2008).

Abraham (2006) argumenta que dificilmente questionamos a propriedade privada, o consumo, o individualismo, o desenvolvimento, a eficiência, o empréstimo a juros, o lucro, a economia, uma vez que os tratamos como naturais. Nota-se que essa naturalização do valor econômico como cerne de todas as relações pessoais, empresariais e institucionais faz com que o serviço público, do qual não se espera lucro, seja tomado pela ideia de que se deve fazer mais com menos, não obstante as implicações sociais negativas que possam advir de tal comportamento. Essas concepções reforçam o papel do setor privado na economia e institucionalizam nas organizações públicas a prática da terceirização.

2.2 A Terceirização de Serviços Públicos Federais com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra e o Processo de Empresarização

A prestação de serviços públicos pode ser realizada pela atuação direta do Estado, por meio de seus servidores estatutários ou empregados públicos, ou por atuação indireta, realizada com a contratação de empresas terceirizadas para a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse processo de terceirização, o ente público transfere ao terceiro, por meio de um contrato administrativo, a responsabilidade pela execução de atividades auxiliares, e mantém a atuação direta nas atividades consideradas finalísticas (FORTINI; PAIM, 2022).

A terceirização é um fenômeno antigo, já que para Thébaud-Mony e Druck (2007), esta remonta ao início do capitalismo e se propaga nos anos 1970, com a mundialização do capital. Na mesma linha, Sarat, Silveira e Moraes (2008) entendem que ela adveio da segunda metade do século XX, como um processo ligado à necessidade de aumento da qualidade e da competitividade das empresas. Em 1967, por meio do Decreto 200, explicitamente a ideia de terceirização foi formalizada para as contratações de serviços de toda a administração pública federal, embora ainda não amplamente efetivada. Tal documento dispõe que as atividades deverão ser descentralizadas e os planos principais envolvem a transferência de responsabilidade da Administração Federal para a órbita privada, por meio de contratos ou concessões (BRASIL, 1967).

A crise econômica da década de 1970 impulsionou a busca por um modelo de gestão pública mais eficiente e econômico (BRESSER-PEREIRA, 1996). A ideia era transformar o

setor público em uma organização semelhante às empresas privadas, com menos burocracia e um enfoque mais gerencial, inspirado nas práticas do mercado. Por meio da fixação de metas, recurso comumente utilizado pela gestão empresarial, os administradores públicos passaram a implementar novos fluxos organizacionais, além da descentralização de certas decisões (DENHARDT, 2017).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, que marcou o início de uma nova era democrática no país e ampliou o rol dos direitos sociais. Ela apresenta como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e amplia direitos trabalhistas, como o direito à greve e à liberdade sindical, bem como o aumento da licença maternidade, de três para quatro meses.

De encontro à essa Constituição cidadã, na década de 1990, buscando resultados, produtividade e economia de recursos, a gestão pública brasileira adota de vez a terceirização dos serviços. Nesse momento, o país passa a implementar as determinações advindas do Consenso de Washington de 1989, que informavam promover a aceleração da modernização dos países de economia em desenvolvimento. Dentre as medidas adotadas, estavam a privatização, a flexibilização e redução dos gastos públicos, na tentativa de elevar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional e na suposta promoção do desenvolvimento, por meio do afastamento do Estado da regulação social (BEHRING, 2008).

O choque com os benefícios sociais trazidos pela nova constituição diz respeito ao fato de a terceirização ser uma estratégia para corte de custos, já que terceirizar representa a “contratação de trabalhadores com remuneração e condições de trabalho inferiores aos postos de trabalho anteriormente existentes” (Pochmann, 2012, p. 109), sendo a classe trabalhadora submetida a um processo de exploração em troca do salário, produzindo a mais-valia, a fonte de riqueza dos capitalistas (MARX, 1994).

Além de representar uma das tecnologias de elevação da extração de mais-valia, a terceirização reflete a ampliação de ganhos empresariais, a redução de custos de produção com o fator trabalho e fragmentação de riscos, mediante a contratação de empresas terceirizadas para efetivar as atividades-meio (POCHMANN, 2012). O princípio da eficiência, que é o mais recente da Constituição Federal de 1988, tendo sido incluído por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, impulsionou a Administração a exigir do agente público o máximo de resultados utilizando o mínimo de recursos.

Há muitas críticas à terceirização de serviços, dentre elas, a de que é usada, quase exclusivamente, para taxar os trabalhadores, visto seus característicos salários baixos, elevado nível de doenças do trabalho, elevação de horas trabalhadas e da rotatividade em relação aos

não terceirizados (POCHMANN, 2008). Magalhães, Carvalho e Saraiva (2011) mencionam a dificuldade de encontrar no mercado empresas terceirizadas suficientemente qualificadas, já que a maioria delas não dispõe de capacidade administrativa e financeira necessárias para investir na sua expansão, como também não investem em capacitação e qualificação de seus funcionários.

Por outro lado, vantagens são também destacadas para autores como Di Pietro (2009), que discute ser a terceirização relacionada à ideia de parceria: concentração na execução da atividade-fim por parte da empresa tomadora do serviço, especialização da empresa contratada para executar as atividades não finalísticas, diminuição de gastos com os encargos trabalhistas e previdenciários, o que torna possível a redução do preço do produto ou serviço, simplificação da estrutura, por meio da redução de níveis hierárquicos.

Se faz necessário mencionar que algumas vantagens realçadas por Di Pietro em 2009 deixam de fazer sentido a partir de 2017, tendo em vista que, nesse ano, passa a ser permitida a execução de serviços terceirizados em quaisquer das atividades da contratante, inclusive na principal. Isso porque, até referido ano, desprovidas de lei específica sobre o tema, as contratações tinham como referência a Súmula 331, do Tribunal Superior do Trabalho - TST, que permitia a transferência da execução de serviços pela contratante para atividades-meio dos tomadores, bem como versava sobre a responsabilidade subsidiária dos contratantes.

Dessa forma, o ano de 2017 foi considerado um marco para a história da terceirização no Brasil por meio da publicação da Lei nº 13.429, que altera dispositivos sobre o trabalho temporário e também “dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros”. No entanto, tal dispositivo legal foi omissivo quanto a pontos centrais que suscitaram dúvidas, principalmente quanto à especificação das atividades que poderiam ser desempenhadas por trabalhadores terceirizados.

Em julho do mesmo ano, entrou em vigor a Lei nº 13.467 (reforma trabalhista), que detalha a regulamentação sobre a terceirização de serviços. Destaca-se a liberação expressa dessa modalidade de prestação de serviços nas atividades-fim do tomador (contratante) e alguns amparos para os trabalhadores, como direito à alimentação, transporte, atendimento médico ou ambulatorial e treinamento adequado, quando a atividade o exigir.

Se ainda havia alguma dúvida quanto à polêmica possibilidade de terceirizar atividades-fim, em 2018 o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Recurso Extraordinário que versavam sobre o tema. Na decisão, julgou pela licitude da terceirização em todas as etapas do processo

produtivo, sejam elas em atividades-meio ou atividades-fim. Assim, tal julgamento passa a ter efeito vinculante para todo o Poder Judiciário.

Ainda em 2017, foi publicada a Instrução Normativa (IN) nº 5/2017, que dispõe sobre as diretrizes para contratação de serviços sob execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal. Esse normativo foi recentemente alterado pela IN 82, de 11 de setembro de 2024, tendo sido modificado o dispositivo que vedava a concessão, aos trabalhadores terceirizados, de direitos típicos de servidores públicos, como recesso e pontos facultativos. Tal mudança na regulamentação trouxe certa flexibilidade e alguns benefícios aos trabalhadores terceirizados, permitindo a previsibilidade da época do gozo de suas férias e a possibilidade de compensação de jornada, em determinadas hipóteses.

Esses traços empresariais estão muito presentes nas contratações públicas de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. A IN 5/2017 define critérios de medição dos resultados, por meio de indicadores facilmente mensuráveis, para que o pagamento às contratadas seja realizado de acordo com a produtividade de referência estabelecida ou critérios de adequação do serviço à qualidade esperada.

Apesar da necessidade de cumprimento dos parâmetros de qualidade exigidos, o julgamento das propostas que definem a empresa vencedora dos pregões para contratação de mão de obra terceirizada é, conforme definido na Lei nº 14.133, de 2021, do tipo “menor preço”. Nesse sentido, embora a razão de existir do Estado seja o interesse público, na ponderação entre os princípios administrativos, o da eficiência se sobressai, à medida que os gestores públicos se empenham para fazer mais com menos, dando ênfase ao desempenho.

Para Cavalcante (2015), é necessário analisar com cuidado a terceirização. Segundo o autor, ela é ilícita quando existente nos quadros de pessoal do órgão, cargo ou emprego que possa desempenhar a atribuição objeto da contratação, já que “isso se dá não apenas com base na legislação infraconstitucional, mas por conta da incidência de princípios constitucionais”. O artigo 3º do Decreto 9.507/2018 veda que a Administração Pública Federal execute indiretamente serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

Apesar da vedação de terceirizar atividades próprias de carreiras funcionais, em novembro de 2023 o Supremo Tribunal Federal (STF), em um julgamento controverso, reforçou sua posição de 2018, permitindo a disparidade salarial entre trabalhadores terceirizados e empregados diretos, mesmo quando exercem as mesmas funções. O aumento do racionalismo das organizações não se produziu sem um preço social e humano. Muitas pessoas que trabalham para as organizações estão profundamente frustradas e alienadas em

seu trabalho. “A organização, em vez de ser uma obediente servidora da sociedade, passa, às vezes, a dominá-la, fazendo com que a sociedade moderna se aproxime de um campo de batalha” (Etzioni, 1976, p.8).

Conforme De Gaulejac (2007), na empresa gerencial, a incerteza constitui uma ameaça: não saber se lhe concederão os meios requeridos, se o orçamento será aceito, se a promoção será concedida. Os empregados têm o sentimento de não controlar seu ambiente de trabalho e seu futuro. De acordo com o autor, quando a luta pelos lugares se desencadeia, o modo de ser posto “fora do jogo” é permanente. Essa luta para continuar no jogo, ou melhor, alocado no contrato, é rotina do trabalhador terceirizado.

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para alcançar os objetivos da pesquisa, a qual se caracteriza como um estudo de caso de natureza qualitativa que, para Minayo (2014), busca compreender os significados atribuídos pelos sujeitos às suas experiências, valorizando a profundidade da análise e o contexto em que os fenômenos ocorrem, sendo especialmente adequada para investigar dimensões subjetivas, sociais e culturais da realidade. Quanto aos procedimentos, o estudo se classifica como um estudo de caso que, segundo Yin (2015), é uma estratégia de pesquisa adequada para investigar fenômenos contemporâneos em seus contextos reais, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

A pesquisa tem como foco a análise da terceirização de serviços na Administração Pública e sua relação com o processo de empresarização. Para tanto, foram selecionados contratos administrativos de serviços terceirizados de limpeza e de vigilância, com alocação de mão de obra residente, celebrados por um órgão público federal, no período compreendido entre 2015 e 2025, incluindo documentos, como planilhas de formação de preços, instrumentos de medição de resultados e documentos utilizados no planejamento dessas contratações, tais como estudos técnicos preliminares e termos de referência.

A análise dos dados coletados seguiu as diretrizes propostas por Yin (2015), que enfatiza a importância de uma abordagem sistemática e rigorosa na análise de estudos de caso. A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental, caracterizada pela utilização de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico aprofundado, como registros administrativos (GIL, 2008). A análise documental, conforme Samara e Tupy (2023), não se limita à simples leitura do conteúdo dos documentos, mas envolve um processo

de seleção, classificação e compreensão, considerando a forma material que o documento apresenta, o conteúdo que disponibiliza para pesquisa e os objetivos ou propósitos de quem o elaborou e de quem o lê ou o interpreta.

A interpretação dos dados foi orientada por uma perspectiva crítica, visando compreender como as práticas de terceirização refletem e reforçam lógicas empresariais no setor público. A análise considerou os aspectos formais dos contratos, como cláusulas contratuais e indicadores de desempenho, bem como os aspectos substanciais, a exemplo das condições de trabalho dos empregados terceirizados e as implicações dessas práticas para a gestão pública.

Para garantir a validade e a confiabilidade dos resultados, adotou-se a técnica de triangulação de fontes, conforme sugerido por Yin (2015), que recomenda a utilização de múltiplas fontes de evidência para corroborar as conclusões do estudo. Essa abordagem permite uma análise mais robusta e abrangente do fenômeno investigado, ao integrar diferentes perspectivas e dados complementares. Além disso, a triangulação contribui para a redução de vieses e aumenta a credibilidade das interpretações, proporcionando uma compreensão mais aprofundada das relações entre a terceirização de serviços públicos e a adoção de práticas empresariais na gestão pública.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise de diferentes documentos relacionados à contratação dos serviços de limpeza e vigilância por parte do órgão público investigado bem como das normas que regem a contratação com dedicação exclusiva de mão de obra evidenciou a influência crescente da lógica empresarial na gestão do serviço público. A partir da identificação de cláusulas contratuais, da observação dos percentuais de lucro e dos custos indiretos presentes nas propostas altamente competitivas apresentadas nos pregões, além da análise dos indicadores de desempenho, metas estabelecidas e penalidades aplicadas em caso de descumprimento, constatou-se que a terceirização mercantiliza a força de trabalho e subordina os processos licitatórios ao princípio da economicidade. A Figura 01, a seguir, sintetiza os principais resultados obtidos, os quais serão discutidos em maior profundidade nas seções posteriores.

Figura 1 – Gráfico de Ishikawa



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Ishikawa

Ao se analisar as contratações públicas de serviços terceirizados, observa-se que os entes públicos não contratam indivíduos, mas sim postos de trabalho específicos. Dessa forma, em situações de ausência de pessoal, a fiscalização contratual solicita à empresa prestadora a substituição imediata do trabalhador alocado. Caso o desempenho do ocupante do posto não atenda aos padrões estabelecidos, basta uma comunicação formal – seja por telefone ou correspondência eletrônica – para que o trabalhador seja substituído. Nos contratos de prestação de serviços terceirizados, foram identificadas cláusulas que asseguram a reposição dos postos de trabalho, como exemplificado a seguir: “efetuar a imediata reposição dos postos contratados nos períodos de férias, descanso semanal, licenças, greves, demissões de empregados, faltas, ou por qualquer outra razão.”

Embora a Administração Pública não tenha fins lucrativos, ela adota práticas inspiradas na lógica empresarial, com ênfase na busca pela economicidade. Essa orientação se reflete na escolha do critério de seleção por menor preço nas contratações públicas, visando otimizar os gastos públicos. A Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017 (IN 5/2017), estabelece que a Administração não deve fixar benefícios ou seus valores a serem pagos aos

empregados das empresas contratadas, devendo adotar apenas os valores previstos nos instrumentos coletivos como mínimo obrigatório. Essa diretriz resulta na contratação de mão de obra com custos reduzidos, alinhando-se à estratégia de contenção de despesas.

O pagamento mensal das faturas é precedido pela apuração do Instrumento de Medição de Resultados (IMR), conduzida pela fiscalização contratual com base em indicadores específicos definidos nos contratos, que estabelece, de forma objetiva e observável, os níveis esperados de qualidade na prestação dos serviços e as respectivas adequações de pagamento, visando à busca da eficiência e à melhoria contínua dos serviços prestados.

Utilizado como estratégia da Administração Pública para garantir a entrega de resultados, o IMR avalia indicadores pré-estabelecidos, cada qual com um peso diferenciado, culminando no cálculo de uma média ponderada que reflete o desempenho global da empresa contratada. Quando o índice do IMR atinge valor inferior a 1,00, aplicam-se descontos financeiros proporcionais às falhas identificadas na execução dos serviços; por exemplo, um índice de 0,99 implica desconto de 1% no valor total da fatura.

Os indicadores coletados dos contratos analisados evidenciam a importância atribuída aos resultados, medidos tanto pela quantidade quanto pela qualidade dos serviços prestados. Tal prática demonstra que, embora o lucro não seja o objetivo principal do setor público, o protagonismo do valor econômico é cada vez mais presente nas contratações de terceirizados, conforme demonstrado no Quadro 01 a seguir, que resume o processo de medição de resultados dos contratos analisados.

Quadro 1 – Indicadores de Medição de Resultado (IMR)

Contrato	Indicador	Meta	Penalidade
Limpeza	Pontualidade no pagamento de salários e verbas trabalhistas	100% no prazo legal	Atraso >2%: desconto proporcional na fatura
	Fornecimento de material de consumo	100% nos quantitativos e prazos estabelecidos	Atraso em >5% dos locais: desconto proporcional
	Avaliação da qualidade na execução dos serviços	100% das avaliações com média $\geq 9,0$	Média <9,0: descontos aplicados

Vigilância	Ocorrências operacionais (ex.: falhas em rondas, uso indevido de senhas, falha em controles)	Nenhuma ocorrência	A partir de 3 ocorrências: desconto na fatura
	Pontualidade no pagamento de salários e verbas	100% de pontualidade	Qualquer atraso: desconto na fatura
	Disponibilidade de materiais e capacitação dos vigilantes	≥95% dos vigilantes com materiais e capacitações em dia	5% com falhas: desconto proporcional
	Avaliação da qualidade na execução dos serviços	Avaliação satisfatória em todos os quesitos	Avaliação insatisfatória: desconto na fatura

Fonte: elaborado pelos autores.

A partir da análise das contratações, verificou-se que os percentuais de lucro e de custos indiretos, que são os custos envolvidos na execução contratual decorrentes dos gastos da contratada com sua estrutura administrativa, organizacional e gerenciamento de seus contratos, apresentados nas propostas pelos licitantes são extremamente baixos, o que pode comprometer a execução contratual. Isso gera consequências na Administração Pública, que precisa planejar nova licitação em curto espaço de tempo, situação que, além de gerar custos administrativos extras, pode desgastar a equipe de fiscalização e causar prejuízos psicológicos nos empregados terceirizados, que percebem seus empregos ameaçados.

O referencial técnico de custos do Ministério Público da União (MPU, 2024, p. 75) é utilizado como base para a formação de preços de referência das contratações estudadas. Tal documento fornece diretrizes detalhadas sobre a formação de preços em contratações públicas e dispõe como referência para custos indiretos para prestação do serviço de limpeza o percentual de 4,73%. Quanto ao percentual de lucro, que deve ser determinado pela empresa contratada, considerando fatores como risco, complexidade do serviço e condições de mercado, sugere 5,57%. Apesar disso, os percentuais apresentados no quadro abaixo evidenciam que, para vencerem as licitações, as empresas subestimam os custos indiretos ou administrativos e estabelecem margem de lucro muito inferior ao cálculo estimado pelo referencial do MPU.

Embora a legislação de licitações permita sucessivas prorrogações contratuais, conforme evidenciado na Tabela 01, no período de seis anos, quatro empresas distintas prestaram serviços terceirizados de limpeza no órgão em questão. Essa elevada rotatividade de prestadoras pode indicar fragilidade na execução contratual, possivelmente associada à subestimação de custos indiretos ou administrativos e à fixação de margens de lucro aquém das recomendadas, comprometendo a qualidade dos serviços e a continuidade das atividades administrativas. Para preservar a confidencialidade das contratadas, serão utilizadas apenas as iniciais das empresas contratadas.

Tabela 1 – Contratos recentes de terceirização do serviço de limpeza com entidade pública

Contrato	Percentual de lucro	Percentual de custos indiretos	Vigência
T&T	2,62%	3,05%	01-07-2015 a 01-07-2019
PTS	0,1%	0,1%	02-07-2019 a 02-07-2023
NS	1,62%	1,64%	03-07-2023 a 03-09-2024
GSG	0,52%	0,5%	04-09-2024 a atual

Fonte: elaborado pelos autores.

O foco no princípio da economicidade, presente nos pregões do tipo menor preço, fragiliza o princípio da eficiência (LOBATO NETO; TABAK, 2015). Em meados de 2023, a contratada que prestava serviços de limpeza no órgão estudado enfrentou dificuldades financeiras e solicitou ao contratante o pagamento das verbas trabalhistas dos trabalhadores terceirizados diretamente a eles, por meio de desconto nas faturas. Analisada a proposta de preços dessa empresa, verificou-se que indicava 0,1% tanto de lucro quanto de custos administrativos, evidenciando uma estratégia de vencer a licitação a qualquer custo. Esse cenário reflete a lógica neoliberal que, conforme Dardot e Laval (2010), impõe que “todas as atividades devem se comparar a uma produção, a um investimento, a um cálculo de custo” (p. 412), evidenciando a transformação de práticas públicas em modelos empresariais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a terceirização de serviços públicos como um desdobramento do processo de empresarização da Administração Pública. Observou-se que, embora a terceirização possa contribuir para a eficiência operacional e para a redução de custos, ela atinge a sociedade como um todo, com reflexos potencialmente negativos na classe trabalhadora que ocupa a base da pirâmide social. Isso ocorre porque os trabalhadores terceirizados possuem vínculos instáveis, recebem os benefícios mínimos exigidos pela legislação e, mesmo assim, devem gerar o máximo de resultado para a atividade para a qual foram contratados.

Conforme evidenciado, a mercantilização da força de trabalho, o foco no resultado econômico, a priorização das metas de desempenho das contratadas, medidas por indicadores de produtividade, e a competitividade exacerbada dos licitantes reforçam a ideia de que a terceirização é um desdobramento do processo que Solé (2008) denomina “empresarização”. Esse fenômeno implica a adoção de lógicas empresariais no setor público, muitas vezes em detrimento da qualidade dos serviços prestados e das condições de trabalho dos empregados.

Este estudo contribui para o debate sobre os efeitos da empresarização na gestão pública, ao evidenciar, com base empírica, como a terceirização reflete a adoção de lógicas empresariais no setor estatal. A análise de contratos, indicadores de desempenho e propostas licitatórias revelou dinâmicas que privilegiam a eficiência a partir de critérios essencialmente econômicos. Com isso, o estudo amplia a compreensão crítica sobre os impactos da racionalidade neoliberal na administração pública e oferece subsídios para reflexões futuras sobre os limites e consequências sociais da terceirização.

Tendo em vista a alta rotatividade de empresas contratadas para o serviço de limpeza (quatro contratadas em um período de seis anos), sugere-se que sejam desenvolvidas pesquisas futuras quanto à análise da sustentabilidade financeira da terceirização de serviços públicos, desenvolvendo estudos que considerem não apenas os custos imediatos, mas também os impactos a longo prazo sobre o orçamento público e a qualidade dos serviços. Ainda, sugere-se a realização de um estudo que investigue as condições de trabalho dos trabalhadores terceirizados no setor público, incluindo salários, benefícios, segurança no trabalho e oportunidades de desenvolvimento profissional.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Y. (2006). “L’entreprise est-elle nécessaire?” In: Dupuis, J. (org.). **Sociologie de l’entreprise**. Montréal: Gaëtan Morin Editeur, 323-374.

Behring, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: Constituicao-Compilado. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: DEL 200. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. **Decreto 9.507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 2018. Disponível em 9507. Acesso em 22 out. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em IN 5-2017. Acesso em 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.429**, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 2017. Disponível em L13429. Acesso em 16 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Disponível em L13467. Acesso em 5 out. 2024.

BRASIL, **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em L14133. Acesso em 28 set. 2024.

BRASIL, Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região. **Portal Transparência**. Acesso em 07 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-29, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, O. L. C; SPINK, P. K. (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CARMO, L. J. O. *et al.* O empreendedorismo como uma ideologia neoliberal. **Caderno EBAPE.BR**, v. 19, nº 1, Rio de Janeiro, Jan./Mar. 2021.

CAVALCANTE, J. T. F. **Terceirização na administração pública e princípio constitucional do concurso público**: considerações sobre o PL nº 4.330, de 2004. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado 2015.

COSTA, F. L. Bases teóricas e conceituais da reforma dos anos 1990: Crítica do paradigma gerencialista. **Revista Brasileira de Administração Política**, 2009.

DARDOT, P., LAVAL, C. A “nova” fase do neoliberalismo. Outras Mídias, 29 jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ltKv0T>>. Acesso em 6 maio 2025.

DENHARDT, R. B. CATLAW, THOMAS J. **Teorias da administração pública**: 7. ed. Cengage, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DUQUIA, A. A., FRANZ, A. H., BARCELOS, M; RODRIGUES, M. S. (2022). **Políticas públicas e estudos organizacionais**: Uma articulação teórica para a análise das formas de organização de programas de pós-graduação na Universidade Federal de Pelotas (Brasil). Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 30(142). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6776>.

ETZIONI, AMITAI. **Organizações Modernas**. Tradução de Miriam L. Moreira Leite. 5. ed. São Paulo, Editora Pioneira, 1976.

FORTINI, C; PAIM, F. V. **Terceirização na Administração Pública**: Boas Práticas e Atualização à Luz da Nova Lei de Licitações. 1. ed. São Paulo: Fórum, 2022.

FRANCO, D. S.; FERRAZ, D. L. S. Uberização do Trabalho e Acumulação Capitalista. **Cad. EBAPE.BR**, nov. 2019. Disponível em **artigo**. Acesso em 20 out. 2024.

GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Editora Ideias & Letras, 2007.

GAULEJAC, V; HANIQUE, F. **Capitalismo Paradoxante**: um Sistema Adoecedor. São Paulo: Hucitec, 2024.

GIL, A. C. (2008). **Métodos e técnicas de pesquisa social** (6ª ed.). São Paulo: Atlas.

LAPYDA, I. **Introdução à Financeirização**. 1ª ed. São Paulo: Editora CEFA, 2023.

LOBATO NETO, L. L.; TABAK, B. M. **A Eficiência nas Leis Nacionais de Licitações e Contratos Administrativos: uma abordagem juseconômica**. 1. ed. Curitiba: CRV, 2015.

MAGALHAES, Y. T; CARVALHO, A. N; SARAIVA, L. A. S. **Práticas gerenciais relacionadas à qualificação de trabalhadores terceirizados**: um estudo de caso no setor de mineração. *Organizações & Sociedade*, 18(57), 227-244, 2011.

MARX, K. **O Capital** – livro 1. São Paulo: Nova Cultura, 1994.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Manual de Apuração de Custos e Formação de Preços**. Brasília, DF: 4. Ed., 2024. Disponível em: [referencial-tecnico-de-custos-4a-edicao](#). Acesso em 17 jun. 2025.

MIZAEEL, G. A.; MURAD, C. G. C.; ANTONIALLI, L. M. Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem de contratação. **Teoria e Prática em Administração**, João Pessoa, v. 10, n. 1, p. 1–24, jan./jun. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i1-49359>. Acesso em: 4 jun. 2025.

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo, Boitempo, 2008.

POCHMANN, M. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

RODRIGUES, M. S. O Novo Ministério da Verdade: o Discurso de Veja sobre o ensino superior e a consolidação da ideia de empresa no Brasil (1968-2020). **Discurso & Sociedad**. Vol. 15(2)., 464-497, 2021.

RODRIGUES, M. S; SILVA, R. F. C. Nova república, novas práticas: uma análise do processo de empresariização do ensino superior no Brasil (1990-2010). **Farol – Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, 6(15), 176-218, 2019.

SAFATLE, V; SIVA JUNIOR, N; DUNKER, C. (Org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

SAMARA, E. M; TUPY, I. S. S. **História e Documento: Metodologia de Pesquisa**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2023.

SARAT, N.; SILVEIRA, A; MORAIS, R. **Gestão plena da terceirização**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOLÈ, A. **L'entreprisisation du monde. Repenser l'entreprise: Saisir ce qui commence, vingt regards sur une idée neuve**. Paris: Le Cherche Midi, 2008.

TAVARES, M. A. O empreendedorismo à luz da tradição marxista. **Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, 16(41), 107-121, 2018.

THÉBAUD-MONY, A.; DRUCK, G. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In: Druck, G.; Franco, T. (Orgs). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

YIN, R. K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso, 2015.

Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:

CEZIMBRA, J. K; TRISTÃO, P. A; RODRIGUES, M. S. Terceirização no Serviço Público como um Desdobramento da Empresarização. **Rev. FSA**, Teresina, v. 22, n. 8, art. 3, p. 47-66, ago. 2025.

Contribuição dos Autores	J. K. Cezimbra	P. A. Tristão	M. S. Rodrigues
1) concepção e planejamento.	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X		
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X