

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A Terceirização no Mercado de Trabalho em Órgãos Públicos:
O Caso do Ministério Público de Santa Catarina**

Por Janete Aparecida Coelho Probst

Florianópolis, setembro de 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A Terceirização no Mercado de Trabalho em Órgãos Públicos :
O Caso do Ministério Público de Santa Catarina**

Monografia submetida ao Departamento de Ciências Econômicas para obtenção de carga horária na disciplina CNM 5420 – Monografia.

Por: Janete Aparecida Coelho Probst

Orientador: Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei

Área de Pesquisa: Economia do Trabalho

Palavras – Chaves: 1. Ministério Público de Santa Catarina

2. Terceirização

3. Serviço Público

Florianópolis, setembro de 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota 8,0 (oito) a aluna **JANETE APARECIDA COELHO PROBST** na Disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Lauro Francisco Mattei

Presidente

Prof. Helton Ricardo Ouriques

Membro

Prof^ª. Carmem Rosário O. G. Gelinski

Membro

Agradecimentos

A Deus, por estar iluminando meu caminho.

Ao Professor Lauro Francisco Mattei pela orientação na elaboração desta monografia.

Aos meus pais, pelo dom da vida.

Aos meus irmãos e sobrinhos pelo apoio.

Ao meu esposo Waldir pela compreensão, zelo, carinho e dedicação despendidos nos momentos difíceis; aos meus filhos Bruno, Daniel e Carolina pelo amor e paciência nos momentos de ausência.

À minha fiel companheira Juliana, nos momentos mais difíceis; às minhas amigas Patrícia e Silvana por acreditarem e pela paciência nos dias de minha aflição e desânimo; aos demais amigos fiéis e dedicados pela constante presença e apoio.

“De tanto ver triunfar as NULIDADES, de tanto ver prosperar a DESONRA, de tanto ver crescer a INJUSTIÇA, de tanto ver agigantar-se o poder nas mãos dos MAUS, o homem chega a RIR-SE da honra, DESANIMAR-SE da justiça e TER VERGONHA de ser honesto!”

RUY BARBOSA

SUMÁRIO

Lista de Tabelas	viii
------------------------	------

Lista de Gráficos	ix
-------------------------	----

CAPÍTULO I – O PROBLEMA DE PESQUISA

1.1 Introdução	11
1.2 Formulação da Situação - Problema	13
1.3 Objetivo do Trabalho	14
1.4 Objetivos Específicos	14
1.5 Metodologia	15
1.6 Estrutura da Monografia	16

CAPITULO II – ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

2.1 Globalização Econômica e Reestruturação Produtiva	17
2.2 Flexibilização das Relações Trabalhistas	18
2.3 A Terceirização do Trabalho no Brasil	19
2.4 Limites para a Terceirização no Serviço Público	22
2.5. Cargos ou Funções sujeitas à Terceirização	23

CAPITULO III – PRINCÍPIOS E LEGISLAÇÃO FEDERAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Princípios Básicos da Administração Pública	25
3.1.1 Princípio da Legalidade	25
3.1.2 Princípio da Impessoalidade	26
3.1.3 Princípio da Moralidade	26
3.1.4 Princípio da Publicidade	27
3.1.5 Princípio da Eficiência	28
3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal	28

CAPITULO IV – O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS FUNÇÕES

4.1 Origens Históricas do Ministério Público	33
4.2 O Ministério Público de Santa Catarina	36
4.2.1 Caracterização do Ministério Público Catarinense	37
4.2.2 Áreas de Atuação	37

4.2.3 Atribuições	38
4.2.4 Instrumentos de Atuação	39
4.2.5 Princípios Constitucionais	39
4.2.6 Vedações aos Membros	39
4.2.7 Centros de Apoio Operacional	40
4.3 Estrutura do Ministério Público Catarinense	40
4.3.1 Quadro de Membros e Servidores	41

CAPITULO V – O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA E OS TERCEIRIZADOS

5.1 Do Quadro de Pessoal do Ministério Público	45
5.2 Características Gerais da Mão-de-Obra Terceirizada no Ministério Público	52
5.3 Custo dos Serviços Terceirizados no Ministério Público	57
5.3.1 Encargos Sociais	58
5.3.2 Tributos Indiretos	59
5.3.3 Insumos	59

CAPÍTULO VI – CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

ANEXO I – Planilha de Custos e Formação de Preços para Serviços de Limpeza, Conservação a serem Executados através de Postos de Trabalho	68
ANEXO II – Funcionários contratados pela BACK	76

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Correlação e Aproveitamento Grupo: Atividades de Nível Médio – ANM ..46	46
TABELA 2: Correlação e Aproveitamento Grupo: Atividades de Nível Médio – ANM ..47	47
TABELA 3: Correlação e Aproveitamento Grupo: Atividades de Nível Básico – ANB...47	47
TABELA 4: Correlação e Aproveitamento Grupo: Atividades de Nível Básico – ANB . 47	47
TABELA 5: Correlação e Aproveitamento Grupo: Atividades de Nível Básico – ANB...48	48
TABELA 6: Cargos de Provimento Efetivo Extintos.....48	48
TABELA 7: Cargos de Provimento Efetivo Criados49	49
TABELA 8: Cargos de Provimento Efetivo Correlação dos Cargos com a Nomenclatura Modificada49	49
TABELA 9: Cargos de Provimento Efetivo Correlação dos Cargos Transformados50	50
TABELA 10: Atividades Desenvolvidas pelos Empregados Terceirizados no Ministério Público52	52
TABELA 11: Média Idade Empregados Terceirizados54	54
TABELA 12: Gênero dos Empregados Terceirizados55	55
TABELA 13: Escolaridade do Empregado Terceirizado (%)56	56
TABELA 14: Tempo de Serviço no Ministério Público57	57
TABELA 15: Encargos Sociais58	58
TABELA 16: Tributos Indiretos59	59
TABELA 17: Insumos59	59
TABELA 18: Custos dos Empregados Terceirizados para o Ministério Público60	60
TABELA 19: Custo do Servidor Efetivo ao Ministério Público se esses Cargos fossem Ocupados Através de Concurso61	61
TABELA 20: Quadro Comparativo de Custos entre Terceirizados e Efetivos61	61

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Atividades Desenvolvidas pelos Empregados Terceirizados no Ministério Público	53
GRÁFICO 2: Faixa Etária	54
GRÁFICO 3: Gênero dos Empregados Terceirizados	55
GRÁFICO 4: Escolaridade do Empregado Terceirizado (%)	56
GRÁFICO 5: Tempo de Serviço no Ministério Público	57

RESUMO

O trabalho analisou o fenômeno da terceirização em um órgão público num momento de profundas transformações no mercado de trabalho, oriundas da reestruturação produtiva e da emergência de um novo papel destinado aos órgãos públicos responsáveis pelo atendimento de serviços básicos à população. Neste contexto, emergem também modernas técnicas de administração para dar conta do fenômeno. Com isso, o uso da terceirização de mão-de-obra na administração pública, depois de permitido, passou a se expandir fortemente, especialmente a partir da década de 1990. Para muitos analistas, é uma solução que tem apresentado resultados econômicos satisfatórios, mas que exige do administrador público cautela e conhecimento da regulação específica. O Ministério Público de Santa Catarina, quando optou por criar cargos para o seu quadro de pessoal efetivo, o fez somente para aquelas funções que executavam atividades finalísticas, passando, assim, a delegar ao empregado terceirizado a execução das tarefas chamadas de atividades-meio. Buscou-se, com isso, otimizar a gestão e a qualidade dos serviços prestados à sociedade. As evidências apresentadas demonstraram que o processo de terceirização se constitui em um importante instrumento de trabalho, cuja implementação apresenta vantagens econômicas significativas, uma vez que a substituição destas funções reduz custos, principalmente os de natureza indireta, e agiliza os serviços da administração pública. Porém, deve-se reconhecer que este fenômeno também atua negativamente sobre o mercado de trabalho público, pois, além da precarização das condições de trabalho, induz a um clima de incerteza quanto à estabilidade no emprego aos terceirizados, condição que é garantida por lei aos funcionários de carreira.

CAPÍTULO I – O PROBLEMA DE PESQUISA

1.1 INTRODUÇÃO

Para MATTOSO & SIQUEIRA NETO (1997), o mercado de trabalho brasileiro há muito tempo é marcado por intensa desigualdade, elevada rotatividade dos postos de trabalho, significativa informalidade e baixos salários, mesmo em um contexto de expansão econômica industrial, especialmente nos grandes centros urbanos.

Este cenário pode estar sendo agravado pelas mudanças econômicas da década de 1990, tanto as de caráter interno, como as de escala mundial. Na esfera geral, assiste-se ao fenômeno da globalização econômica e financeira, o qual altera a estrutura produtiva com impactos diretos sobre o mercado de trabalho. A partir desse processo ganharam maior espaço os temas da flexibilização, da terceirização e da desregulamentação dos processos de trabalho, para fazer frente ao crescente problema do desemprego.

Segundo IANNI (1995), a globalização revela novas formas sociais de produção no espaço e no tempo, tendo em vista que ela articula, tensiona e dinamiza configurações sociais locais, nacionais, regionais e internacionais, ampliando e multiplicando as possibilidades econômicas e políticas das sociedades.

No âmbito interno, durante a última década do século XX realizou-se um conjunto de mudanças econômicas (abertura comercial, liberalização financeira e desregulamentação completa dos mercados), o que promoveu alterações significativas na estrutura produtiva do país, com impactos diretos sobre o mercado de trabalho, destacando-se o crescimento do desemprego e a maior participação do setor informal no conjunto dos trabalhadores ocupados.

Por outro lado, na esfera política verifica-se uma substituição drástica da ordem vigente desde o pós-guerra, com as políticas de natureza Keynesiana dando lugar as reformas neoliberais, tendo-se como premissa a redução do papel do Estado na economia e na sociedade.

O modelo de Estado que se fortaleceu após o final da Segunda Guerra Mundial e atingiu seu ápice na década de 1970, constituiu um forte aparato institucional – os chamados “sistemas de proteção social” – que foi o alvo prioritário de ataque do credo neoliberal nas duas últimas décadas do século XX. A partir daquele momento até os dias atuais, os Estados nacionais perdem parte de sua capacidade de governabilidade e deixam

de ser os agentes reguladores da vida econômica. Baseada nesta nova ordem política, a regulação da economia passa a ser responsabilidade da instituição “Mercado”, uma vez que o “Estado-Nação” tornou-se um organismo inadequado para lidar com os desafios da “economia global”.

Neste contexto, é que se atribui ao Poder Público a reputação de inoperante e ineficiente, devendo o mesmo se ater àquelas áreas onde sua atuação é indispensável para a implantação de programas de desenvolvimento, que dizem respeito aos anseios populares. Assim, a participação do Estado seria requisitada apenas quando necessária, buscando-se na iniciativa privada a parceria necessária à realização de um conjunto de atividades econômicas e sociais.

De alguma forma, REALE (1998) comunga desta ótica de interrelação entre a atividade pública e privada, afirmando que:

“O que se impõe é a ruptura com atividades intransigentes, conhecendo-se que, tais sejam as conjunturas, será aconselhável optar-se, aqui, pela iniciativa privada, acolhendo-se, acolá, de bom grado a participação do Estado em vários ramos da atividade social, numa adequação pragmática entre a ideologia política e a realidade cambiante e variegada a que nos couber dar atendimento.” (REALE, 1998, p. 118).

Os ventos da modernização têm conduzido também o administrador público a buscar na iniciativa privada instrumentos e mecanismos que promovam a eficiência operacional e permitam o gerenciamento da *res pública*¹, com prevalência de esforços para a atividade fim.

Neste contexto, a terceirização nos serviços públicos vem sendo adotada, como forma de desvencilhar-se das atividades-meio e concentrar suas estratégias nas atividades-fim, visando padronizar o bom desempenho dos serviços fornecidos pelo Estado.

¹ A *res publica* ou “o público” inclui tudo aquilo que é público, que pertence ao povo, que é de e para todos, que é manifesto e portanto dotado de publicidade, que é garantido ou assegurado mediante uma legislação pública.

1.2 Formulação da Situação-Problema

O Ministério Público Estadual, que tem como uma de suas funções institucionais o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos Serviços de Relevância Pública, é reiteradamente alvo de ataques e cobranças, seja pela morosidade de suas ações ou pela qualidade dos serviços prestados.

As novas atribuições delegadas ao órgão pela Constituição Federal de 1988 fizeram com que sua administração optasse pelo uso de critérios na criação de cargos que pertencem ao seu quadro efetivo de pessoal, concentrando as contratações somente naqueles cargos que por sua peculiaridade funcional desempenhassem funções ligadas às atividades finalísticas da instituição. Paralelamente a isso, optou-se pela busca de mão-de-obra qualificada para outras funções, independente dos custos dessa utilização, nas empresas prestadoras de serviço.

Com isso, a terceirização se constituiu em uma possibilidade concreta de reduzir a participação de servidores do Estado na operacionalização de tarefas que não fazem parte do objetivo final da instituição. Para tanto, com este instrumento, o Ministério Público Estadual passou a concentrar seus esforços no desenvolvimento de sua atividade principal, otimizando sua gestão e buscando a qualidade e a eficiência de seus trabalhos e serviços.

De acordo com QUEIROZ (1998):

Terceirização – é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo a estas se concentrarem no seu negócio, ou seja, no objeto final. (QUEIROZ, 1998, p. 53)

Já GIOSA (1999) diz que:

Terceirização é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, com os quais se estabelece uma relação de parceria, ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua. (GIOSA, 1999, p.14)

ROBORTELLA (2001), por sua vez, entende que:

Terceirização é uma estratégia econômica que proporciona qualidade, agilidade, simplicidade e competitividade, constituindo em processo de transferência de atividade acessórias e de apoio a terceiros que, em parceria, prestam serviços ou produzem bens para a contratante. (ROBORTELLA *apud* RAMOS, 2001, p.51)

Finalmente, BARROS (2001) explica que:

Terceirização é um 'fenômeno' que consiste em transferir para outrem atividades consideradas secundárias, ou de suporte, mas propriamente denominados de atividades-meio, dedicando-se a empresa à sua atividade principal, isto é, à sua atividade fim. (BARROS *apud* RAMOS, 2001, p.51),

Diante deste quadro, a terceirização, que já era realidade em diversos setores produtivos, passou a fazer parte também da Administração Pública.

O Ministério Público que, conforme determina o texto constitucional de 1988, é a *"instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"*, poderá utilizar-se de serviços prestados por terceiros para a realização de suas atividades-meio, dedicando-se com exclusividade às funções institucionais descritas na Constituição.

Neste sentido, a questão que norteará o estudo é entender quais são os reflexos do processo de terceirização implementado no Ministério Público de Santa Catarina e qual a relação custo benefício do mesmo.

1.3 Objetivo do Trabalho

Analisar a relação custo-benefício da terceirização no âmbito do Ministério Público Catarinense.

1.4 Objetivos Específicos

- a) Identificar o processo de terceirização na Administração Pública e suas implicações legais, a partir dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101/2000;
- b) Descrever o processo de terceirização no Ministério Público Catarinense;
- c) Analisar a expansão da terceirização no Ministério Público Catarinense e a relação custo-benefício da atividade na referida instituição.

1.5 Metodologia

Para o desenvolvimento deste trabalho, utilizar-se-á como metodologia uma revisão bibliográfica do processo de terceirização no mercado de trabalho no Brasil e, particularmente, no serviço público e no Ministério Público Estadual.

A interpretação do processo de terceirização parte do pressuposto que o mesmo não é um fato recente, uma vez que está sendo muito utilizado por diversos setores da iniciativa privada e que, mais recentemente, também, passa a fazer parte dos serviços públicos.

Trata-se de um processo dinâmico, cuja evolução contém uma série de aspectos envolvidos, especialmente aqueles relacionados às limitações impostas pela legislação vigente ao processo de terceirização no Poder Público e pelas responsabilidades a que estará sujeito o tomador do serviço em tais relações.

Além disso, procura-se situar o Ministério Público de Santa Catarina dentro da estrutura do Estado, identificando sua dinâmica de trabalho no âmbito da administração pública estadual, analisando-se as implicações do processo de terceirização de serviços implementados pela instituição, especialmente no que diz respeito às relações de trabalho e à qualidade dos serviços oferecidos por este tipo de contratação profissional.

Como central o estudo procurará demonstrar a relação custo-benefício da implantação do serviço terceirizado dentro da instituição Ministério Público, realçando em que órbita se colocam as funções e os serviços típicos e inerentes a ele, exercidos de forma exclusiva e privativa, e aqueles outros que, ainda que do interesse geral ou do público, admitem sua prestação em caráter menos rígido, sob diferentes modos, por particulares previamente acordados com o ente público.

Por fim, os dados sobre o grau de rotatividade dos terceirizados, nível de qualidade do trabalho oferecido pela empresa contratada para a prestação dos serviços, bem como as regras sobre a contabilização e limites com as despesas dos serviços terceirizados, são analisados em uma perspectiva administrativa e financeira, a partir da relação custo-benefício.

Resumidamente, pode-se dizer que o procedimento metodológico aplicado nesta monografia foi o de uma pesquisa quantitativa e qualitativa de dados fornecidos pela Coordenadoria de Recursos Humanos e Coordenadoria de Operações Administrativas do Ministério Público, além de pesquisas em bibliotecas, Internet, livros, profissionais da área de legislação e de pessoal, etc.

1.6 Estrutura da Monografia

Este trabalho foi organizado em cinco Capítulos.

O Primeiro Capítulo aborda, além da temática geral, o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos a serem alcançados e a metodologia de pesquisa utilizada para a elaboração deste trabalho.

O Segundo Capítulo apresenta algumas alterações recentes no mundo do trabalho, como a influência da globalização e a flexibilização das relações trabalhistas, a terceirização e seu histórico, assim como a terceirização especificamente no serviço público, destacando-se os cargos e funções que poderão ser terceirizados.

O Terceiro Capítulo apresenta os Princípios Básicos e Normas da Administração Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Quarto Capítulo descreve as origens históricas do Ministério Público de forma geral e, especificamente, do Ministério Público de Santa Catarina, assim como sua estrutura básica de organização e funcionamento.

O Quinto Capítulo trata do Ministério Público e os Terceirizados, apresentando o quadro de pessoal efetivo e a participação dos empregados terceirizados na estrutura da instituição.

Finalmente, no capítulo seis são apresentadas as considerações finais, destacando-se as diferentes características da terceirização nos órgãos públicos e suas perspectivas.

CAPÍTULO II – ALTERAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

2.1 Globalização Econômica e reestruturação produtiva

O conceito de globalização é algo ainda em construção e procura dar conta de uma nova formatação capitalista gerada nas últimas décadas pelo incessante processo de acumulação e internacionalização de capitais. Essa nova formatação econômica envolve aspectos e dimensões tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que se relacionam de maneira dinâmica, gerando uma reorganização espacial das atividades econômicas e uma clara re-hierarquização de seus centros decisórios (FIORI, 1995).

Essa nova realidade, em termos econômicos, pode ser associada aos seguintes fatores:

a) à terceira revolução tecnológica, marcada pelo desenvolvimento e difusão das inovações nas áreas de informática e de telecomunicações e pela emergência de um novo padrão produtivo e de gestão, tanto nas indústrias como nos serviços;

b) à adoção de políticas econômicas fortemente influenciadas pela ideologia neoliberal, ou seja, desregulamentação dos mercados, abertura comercial, privatizações, mudanças na legislação trabalhista, enfraquecimento dos sindicatos, etc.;

c) ao maior grau de liberdade para a movimentação de capitais, gerando uma crescente interdependência dos mercados financeiros globais e uma busca frenética por altas taxas de rentabilidade num curto período de tempo;

d) à ampliação dos fluxos de comércio e de informações, inclusive para os mercados anteriormente fechados;

e) à ampliação da atuação das empresas transnacionais através do deslocamento de plantas industriais e do processo de fusões e aquisições;

f) à intensificação dos investimentos diretos por parte dos grandes bancos e empresas dos países centrais, levando a uma crescente interpenetração patrimonial do sistema capitalista.

Essas mudanças, segundo COUTINHO (1995), configuram uma etapa nova e mais avançada de progresso tecnológico e de acumulação financeira de capital, que pode ser caracterizada como um estágio mais profundo e intenso de internacionalização da vida econômica, social, cultural e política. Por conseguinte, ao se especificar criteriosamente essas transformações, tornou-se possível atribuir conteúdo objetivo ao conceito de “globalização econômica”.

Em uma linha mais crítica, HIRST & THOMPSON (1998), afirmam que as economias podem ter-se internacionalizado em um grau considerável, mas a riqueza e a produção permanecem locais e distribuídas de forma extremamente desigual. O perigo da retórica da globalização é que ela tende a ignorar essas distribuições, tratando o mundo como um simples mercado competitivo aberto e a situação da atividade econômica como ditada apenas pelos aspectos comerciais.

De todo forma, o forte processo de ajuste estrutural, sobretudo na estrutura industrial dos países desenvolvidos, elevou de maneira extraordinária a produtividade do trabalho, dando sustentação à expansão mundial de produtos de consumo de massa e, também, de produtos destinados a mercados seletivos.

Através de estratégias assentadas no aumento da produtividade e na busca e ampliação dos mercados mundiais, as grandes empresas multiplicam suas atividades; controlam um volume considerável de recursos financeiros; influenciam a dinâmica do mercado de trabalho; coordenam os investimentos internacionais; exercem fortes influências sobre os governos nacionais e organizam redes de serviços e informações, o que lhes permite determinar a dinâmica do desenvolvimento econômico mundial.

Com isso, “as empresas transnacionais adquirem preeminência sobre as economias nacionais, pois elas se constituem em agentes e produtos da internacionalização do capital. Tanto é assim que as transnacionais redesenham o mapa do mundo, em termos geoeconômicos e geopolíticos muitas vezes bem diferentes daqueles que haviam sido desenhados pelos mais fortes Estados nacionais. O que já vinha se esboçando no passado, com a emergência dos monopólios, trustes e cartéis, intensifica-se e generaliza-se com as transnacionais que passam a predominar desde o fim da Segunda Guerra Mundial; inicialmente à sombra da Guerra Fria e, em seguida, à sombra na ‘nova ordem econômica mundial’” (IANNI, 1995).

2.2 Flexibilização das relações trabalhistas

O tema da flexibilidade ganhou notoriedade nos últimos anos nos meios empresariais, políticos e até mesmo acadêmicos, servindo para justificar um conjunto de medidas adotadas que, em sua maioria, foram prejudiciais aos trabalhadores. Sob este manto indefinido encontram-se a flexibilidade dos custos de mão-de-obra (reduções salariais, diferenciações salariais entre setores e ocupações, etc.); a flexibilidade da gestão de recursos humanos (sistemas de contratações, remanejamento de postos de trabalho,

etc.); a flexibilidade do tempo de trabalho (contratações por tempo limitado); e a mais importante de todas elas, a flexibilidade da legislação trabalhista (alterações das leis gerais que regulamentam as relações capital-trabalho).

Em grande medida, segundo ABRAMO (2000), a flexibilização é associada a uma desregulamentação máxima do mercado de trabalho e das relações trabalhistas, cujo objetivo é fazer frente ao problema do desemprego. Neste sentido, o processo de desregulamentação é entendido enquanto uma necessidade para se eliminar as restrições que impedem as livres negociações entre patrões e empregados. Essa livre negociação é definida, então, como a condição básica para o aumento da competitividade das empresas, na medida em que reduziria o custo do fator trabalho, aumentando a sua mobilidade.

Nesta concepção, o Estado não deve intervir nas relações entre os principais agentes da produção (empresários e trabalhadores) e deverá procurar eliminar as legislações protecionistas que distorcem o processo de “livre negociação”. Esta também seria uma condição para se promover o equilíbrio do mercado de trabalho, o que aumentaria as possibilidades de expansão do emprego. Com isso, conclui-se que a melhor maneira de resolver o problema da geração de empregos seria a combinação de variáveis macroeconômicas com a eliminação da “rigidez” do mercado de trabalho.

Segundo PEREIRA (1998), a redução de custos por partes das empresas transformou-se em prioridade, forçando-as a uma reorganização da produção que, via de regra, resultou num aumento da insegurança do emprego. A partir daí a subcontratação do trabalho passou a fazer parte de uma estratégia empresarial de flexibilização da produção e de redução dos custos do trabalho como arma para vencer a concorrência.

2.3 A terceirização do trabalho no Brasil

De acordo com LINS (2000), a prática da subcontratação/terceirização foi sempre observada em países como Japão e Coréia do Sul, mesmo representando problemas não negligenciáveis para os tomadores de encomendas em certas circunstâncias.

Segundo o autor, além de economia em custos fixos, o aprofundamento da terceirização permite a flexibilização no uso da mão-de-obra, como sugerem diversas experiências internacionais. Porém, flexibilizar a mão-de-obra é somente um dos objetivos, conforme foi detectado em vários estudos, pois esse tipo de organização produtiva pode assumir diferentes formas.

De um modo geral, verifica-se que mudanças no uso da força de trabalho geralmente conduzem a um processo de aprofundamento do caráter precário das relações de trabalho. Analisando essa questão nos setores têxtil e de vestuário no estado de Santa Catarina, o autor acima citado mostrou que “muitos trabalhadores demitidos em função da reestruturação produtiva e da redução das estruturas passaram a atuar como terceiros. Entretanto, em boa parte dos casos, isso ocorria sob condições de informalidade, freqüentemente traduzidas em degradação das condições de trabalho” (LINS, 2000).

De toda maneira, segundo PEREIRA (1998), o trabalho subcontratado parece ser hoje uma tendência mundial nos mais diversos ramos de produção industrial. Ao invés de participarem diretamente de todas as etapas da cadeia de produção, as grandes empresas têm procurado voltar-se para um modelo de produção descentralizado, caracterizado pela fabricação de mercadorias não padronizadas, pela manutenção de baixos estoques de matérias-primas e pela substituição de máquinas e equipamentos de maior porte por outros de porte menor.

Com isso, o autor conclui que a subcontratação do trabalho faz parte de uma estratégia empresarial de flexibilização da produção, que procura associar o aumento da produtividade a um novo tipo de trabalhador capaz de ajustar-se rapidamente às necessidades das empresas, no sentido de garantir competências e qualidade dos produtos.

Foi com a vinda das empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas, que o processo de terceirização chegou no Brasil. Como diz CAVALCANTE (1996), “no Brasil, esta técnica passou a ser difundida, nos idos de 1950, quando por aqui aportaram as primeiras montadoras de automóveis, sendo conhecida como contratação de serviços de terceiros cuja função, no meio empresarial, era, unicamente, a de redução de custos”.

Esse autor afirma que, com a crise econômica da década de 1970, o modelo de contratação de serviços terceirizados passa a ser aperfeiçoado, “deixando de ser apenas uma forma de redução de custos, mas também, e, sobretudo, técnica que visa a qualidade, eficiência, especialização, eficácia e produtividade, o que, no Brasil, passou a ser chamado de terceirização, fenômeno que vem sendo aplicado em escala considerável de nossa economia” (Cavalcante, 1996, p.71).

Para GIOSA (2001, p. 135-137), “a nova realidade brasileira requer uma nova postura empresarial. Com a estabilização econômica, o caminho principal a percorrer pelas empresas é a busca, cada vez maior, de melhoria dos seus processos”.

Assim, observa-se que a terceirização, entendida como contratação de empresas especializadas para executar atividades que não constituem o objeto principal da contratante, é uma prática cada vez mais adotada nas economias capitalistas.

Para as empresas, este processo de externalização ou transferência de funções tem várias causas. Segundo as próprias empresas, a terceirização ocorreu em 79,8% para reduzir custos, 43,3% para obter vantagem competitiva, 20,2% para reduzir riscos e 10,5% para concentrar o foco na atividade-fim, para as empresas atingirem diferentes atividades das empresas no Brasil. Por outro lado, a terceirização foi considerada uma alternativa estratégica para 72,2% das empresas, principalmente nas áreas administrativa (65,1%), de informática (59%) e produção (42%).²

No entender de NOBREGA (Site www.trt13.gov.br/revista/6nena.htm), a terceirização é o processo pelo qual a relação de trabalho não mais é limitada a dois pólos, estando, de um lado, aquele que presta serviços, que dispõe de sua energia de trabalho, e, de outro, aquele que se beneficia desse labor, oferecendo-lhe, em contra partida, uma remuneração equivalente. É justamente a entrada, nesta relação jurídica, de um terceiro envolvido, intermediando os interesses dos outros dois, que caracteriza a terceirização.

Inicialmente a terceirização concentrou-se na subcontratação de atividades de serviços e de apoio à produção (manutenção, restaurantes, vigilância, limpeza, etc.), passando posteriormente à subcontratação de parcelas do processo produtivo. Hoje, esta subcontratação de parcelas da produção atingiu a formação do que se denominou “condomínios industriais” ou “consórcios modulares”. Este é o caso de novas plantas de empresas fabricantes de veículos como Volkswagen Caminhões de Resende – RJ e Ford de Taboão da Serra – SP, onde partes das novas fábricas foram cedidas à fornecedores para a instalação ou operação de determinadas partes do processo produtivo.

De um modo geral, pode-se dizer que no âmbito do mundo trabalho está em curso uma nova divisão internacional do trabalho, com impactos diretos sobre o volume de emprego e sobre os níveis de desemprego. Assim, como diz CASTEL (1998), a grande transformação dos últimos anos – que o autor denomina de “metamorfoses do trabalho” – é que em lugar de um conjunto de assalariados protegidos, há cada vez mais assalariados fragilizados e ameaçados pelo desemprego. Há cada vez menos assalariados com garantia de permanecer no emprego e de poder construir, a partir de sua condição de assalariado, um futuro garantido e digno.

² Painel Andersen Consulting/Exame, São Paulo, 1996.

2.4 Limites para a terceirização no serviço público

A administração pública já praticou contratos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, utilizando-se do trabalho destes empregados para prestação de serviços. Porém, foi com o advento do Decreto-Lei nº 200/67, no § 7º do art. 10, que a terceirização se expandiu, quando se tratou da descentralização das tarefas com a finalidade de favorecer a concentração de esforços na atividade fim, além de evitar o crescimento desordenado da máquina administrativa.

Dando segmento, a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, fixou diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e autarquias federais, sendo que em seu art. 3º estabeleceu que “as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo, com o § 7.º do art. 10 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967”. Este dispositivo foi revogado pelo art. 18 da Lei n.º 9.527, de 10 de dezembro de 1997.

O Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, autarquias e fundações públicas federais, Lei n.º 8112, de 11 de dezembro de 1990, no seu Capítulo Único do Título VII, traçou diretrizes para a contratação de pessoal por tempo determinado, mediante contrato de locação de serviços para atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público. Posteriormente foi regulamentado pela Lei n.º 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Mas foi a partir da promulgação da Lei n.º 8.666/93, que regulamentou o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que se passou também a disciplinar a matéria, permitindo a contratação, através de licitação, de mão-de-obra terceirizada necessária ao desenvolvimento das atividades.

Já na esfera Estadual, a Lei n.º 6.722, de 12 de junho de 1986, em seu art.26, alterado pela Lei n.º 8.815, de 6 de outubro de 1992, regulamentou, a contar da sua publicação que “somente será permitida a locação de mão-de-obra para execução de trabalho nas funções de vigilante, telefonista, office-boy, marceneiro, recepcionista, servente, copeira, jardineiro, cozinheiro, garçom, merendeira, zelador, padeiro, ascensorista, agente de guarda de menores, digitador e mecânico”.

2.5 Cargos ou funções sujeitas à terceirização

O Decreto Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu § 7º, do art. 10, determina que “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”.

Já o Decreto Federal n.º 2.271, de 7 de julho de 1997, no § 1.º ao art. 1.º, define que “As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta”.

Não obstante ser os dois dispositivos legais mencionados restritos à Administração Pública Federal, os mesmos regulam a contratação de atividades adicionais àquelas próprias do serviço público junto a terceiros e estabelecem limites ao processo de terceirização.

RAMOS (2001) afirma que “a terceirização estará, à princípio, vedada se existirem dentro da organização administrativa do órgão ou entidade pública cargos criados para o exercício daquelas atividades passíveis de terceirização.”

Com isso, é válido concluir que a existência de previsão legal, seja em plano de cargo e salários ou em qualquer norma criadora de cargo permanente para o desempenho da atividade que se pretende contratar, cria empecilho para a terceirização de tal função. Cumpre ressaltar que o acesso a cargo ou emprego público ocorre mediante a aprovação em concurso público, salvo em se tratando de nomeação para o exercício de cargo em comissão, conforme prevê o art. 37, da Constituição Federal.

Desta forma, nada impede que, em não se tratando de cargo público previsto no Plano de Cargos de Carreira e Vencimentos do Pessoal do Ministério Público, tido como essencial ao desempenho das funções da instituição, seja contratada mão-de-obra estranha àquela constante do quadro de pessoal, mas de grande importância para a estrutura organizacional da instituição.

Com isso conclui-se que o processo de terceirização não pode contrariar o princípio da igualdade e da impessoalidade. Isto porque se a lei criou cargos ou funções para serem preenchidos por servidores públicos, foi por entender que aquelas atividades, pela sua relevância, demandam a existência de servidores regidos por um regime jurídico específico que lhe impõe direitos e obrigações necessárias à salvaguarda da coletividade.

Dessa forma, não poderá o administrador, sem prévia autorização legal, deixar vagos aqueles cargos, contratando com terceiros o desenvolvimento das atividades. Segundo RAMOS (2001), “não poderá o administrador, sob pena de afronta ao princípio da legalidade, havendo cargo criado, deixar de provê-lo mediante a realização de concurso público, com a intenção de terceirizar as funções inerentes”.

SOUTO (1999) acrescenta, também, que “a regra é que, para atividades permanentes, seja criado, por lei, um cargo público e provido por um servidor selecionado através de concurso público. Só que, em tempos de modernização e diminuição da máquina do Estado, os cargos públicos só devem ser providos ou criados se envolverem atividades típicas do Poder Público, notadamente, as que exigem manifestação de poder de império (polícia, fiscalização, controle e justiça).”

Em particular, a Lei que instituiu o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Pessoal do Ministério Público, determina que “os cargos efetivos constantes das Atividades de Nível Básico – ANB, quando vagarem, ficam transformados em cargos de provimento efetivo de Atividade de Nível Médio – ANM”. No caso do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, a terceirização está sendo utilizada pelos administradores para o gerenciamento de pessoal, cuja função não demanda conhecimento ou especialização em relação à sua atividade principal.

CAPÍTULO III – PRINCÍPIOS E LEGISLAÇÃO FEDERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Princípios Básicos da Administração Pública

O desenvolvimento de toda a atividade administrativa deve obedecer a cinco princípios básicos, estabelecidos na Constituição: os princípios da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **publicidade** e da **eficiência**.

3.1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O Princípio da Legalidade nasceu com o Estado de Direito e constitui garantia aos direitos individuais contra a exacerbação dos governantes. MEIRELLES (2002) afirma que “a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada aos atendimentos da Lei e do Direito.”

As pessoas, em sua vida particular, geralmente podem fazer tudo que a lei não proíbe; o agente público, por sua vez, somente o que a lei permite ou determina. É o princípio da legalidade que obriga todo administrador público, em toda sua atividade funcional, a cumprir tudo que é determinado por lei; do contrário, seus atos serão considerados inválidos e poderá responder administrativamente, civil e/ou criminalmente, dependendo a situação.

O administrador público jamais poderá agir no sentido de atingir o interesse próprio, devendo sempre agir com impessoalidade e imparcialidade. A finalidade de toda e qualquer atividade administrativa há de ser sempre o interesse coletivo e o cumprimento do direito. Daí termos regras constitucionais que obrigam a Administração Pública a realizar concursos públicos para o preenchimento de cargos ou empregos públicos e a abrir licitações públicas antes da contratação de obras, serviços e compras.

Segundo FAZZIO JUNIOR (2001):

“...a Administração Pública tem o dever de aplicar a Lei; tem o dever de velar pelo cumprimento da lei; não pode atuar contra *legem ou praeter legem*; não podem descumprir a lei; a pretexto de sua inconstitucionalidade; sujeita-se ao controle jurisdicional de sua atuação; sujeita-se à fiscalização, legislativa de seus atos; deverá anular os atos ilegais que praticar; e poderá revogar seus atos discricionários inconvenientes e inoportunos” (p.19).

3.1.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

O Princípio da Impessoalidade está associado ao da finalidade, e visa exigir do administrador público somente a prática de atos determinados pela lei. São, assim, evitados o favoritismo, o protecionismo e as perseguições.

A impessoalidade pode ainda ser analisada sob um outro aspecto. A não ser para o efeito de responsabilização pessoal do agente público, os atos da Administração não devem ser atribuídos a ele, mas à entidade administrativa em que atua. Não é por outra razão que a Constituição Federal proíbe a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em campanhas publicitárias, como propagandas veiculadas em rádios, emissoras de televisão, jornais, revistas e em outros meios de comunicação. Entretanto, nesse caso, o ato ilícito não é de responsabilidade da entidade, mas do agente que o praticou.

MEIRELLES (2002) diz que “o que o princípio da impessoalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição, dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade.”

3.1.3 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Trata-se de princípio que impõe à Administração Pública atuação de conformidade com os princípios éticos.

A moralidade administrativa representa o elemento ético que envolve toda a atividade administrativa. Os atos da Administração devem ser praticados não apenas em obediência à lei, mas à ética da própria instituição e da sociedade, que, de alguma forma, orienta o agente a distinguir entre o bem e o mal, entre o certo e o errado, entre o honesto e o desonesto. A ética ultrapassa a lei; é o direito que ainda não está escrito mas que é reconhecido pela consciência social.

Nem tudo que é considerado legal é honesto ou legítimo. O bom administrador não é aquele que apenas cumpre a lei e as regras disciplinares, mas aquele que também leva em conta a natureza de sua função, que é pública. Isso exige maior grau de correção e honestidade no exercício da atividade administrativa. A ética ou moral vai além da legalidade; diz respeito à consciência pública e individual.

Após a consagração da moralidade administrativa como princípio constitucional, a exigência de atuação do agente público conforme os padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, embora ultrapasse o alcance da lei, representa um requisito jurídico de validade dos atos praticados pela Administração Pública. Com isso, um ato administrativo praticado em desrespeito ao princípio da moralidade pode ser invalidado pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.

Segundo MEIRELLES (2002) explica:

“o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem e o Mal, o honesto e o desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas também entre o honesto e o desonesto” (p.87).

3.1.4 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

A publicidade é um imperativo da Constituição Federal, no sentido de dar transparência aos atos administrativos. Trata-se de publicidade oficial, sem a qual muitos atos não produzem seus efeitos por vício de formalidade. Embora não seja elemento formador do ato administrativo, a publicidade é indispensável para consolidá-lo, sempre que este tenha de produzir efeitos externos.

O princípio da publicidade obriga o administrador público a agir com maior transparência no desempenho de sua atividade, o que envolve dois aspectos. Primeiro, deve ser dada ampla divulgação aos atos praticados pela Administração por meio de diários oficiais, jornais oficiais, jornais de grande circulação, credenciados ou quaisquer outros veículos ou formas de divulgação. É o caso da publicação de editais de concurso, licitação pública ou atos de nomeação para cargos públicos. Segundo, deve-se assegurar aos cidadãos o acesso a informações de interesse particular, geral ou coletivo e a obtenção de certidões ou atestados junto ao Poder Público, entre outras garantias decorrentes da cidadania. Os órgãos públicos somente poderão deixar de fornecer informações quando o sigilo for considerado imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado ou em outras hipóteses previstas em lei.

3.1.5 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O Princípio da Eficiência foi introduzido no texto constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. Pode ser resumido como o dever de boa administração. FAZZIO JUNIOR (2001) assegura que “a negligência e o amadorismo não têm lugar na Administração Pública.”

Este princípio exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, com resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. Esse princípio é direcionado ao servidor público e à Administração Pública. O servidor público pode chegar a perder o cargo que ocupa por insuficiência de desempenho, mesmo sendo servidor estável. Esse princípio obriga a Administração a buscar os melhores resultados possíveis, e um dos meios para isso são os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Com a edição da Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999, também denominada de Lei Camata II, foram definidos os limites para as despesas com pessoal, conforme determina o artigo 169 da Constituição Federal de 1988, mais tarde modificado pela Emenda Constitucional n.º 19, de 4 junho de 1998. Para alcançar este objetivo, ela disciplina, em seu artigo 1º, que as despesas com pessoal não poderão ultrapassar 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida no caso da União; 60% (sessenta por cento) da receita concorrente líquida no caso dos Estados e do Distrito Federal; e 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida dos municípios. Estes limites foram reafirmados mais tarde com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.

No caso dos Estados, o limite de 60% da Receita Corrente Líquida é assim distribuído:

- 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas;
- 6% para o Poder Judiciário;

- 2% para o Ministério Público³; e
- 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém um sistema integrado dos três níveis de governo, porém individualizando responsabilidades de cada poder e de seus titulares, ou substitutos no exercício da administração dos vários organismos auxiliares, tanto da administração pública direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de transparência da gestão fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilidade e integração. Toda a integração é desenhada como forma de alavancagem para um sistema responsável de gestão fiscal e administrativa⁴.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 169, estabeleceu que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”. A lei complementar referida no texto constitucional vem a ser a Lei Complementar n. 101/2000, que regula a matéria nos arts. 18 a 23.

O § 1º do art. 18 da citada norma definiu como deve ser tratada a despesa com pessoal decorrente da terceirização, afirmando que: “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como *Outras Despesas de Pessoal*”.

O texto acima é alvo de acirrados debates e críticas, inclusive quanto à dificuldade de aplicação no cotidiano da administração pública.

Para TOLEDO JUNIOR (2001):

“as funções não típicas do Estado, estranhas aos conteúdos laborais do plano de cargos e salários, não devem incorporar-se à despesa de pessoal; não serão incluídas na conta ‘Outras Despesas de Pessoal’. É assim porque, neste caso, não estão sendo substituídos servidores ou empregados públicos.”

No Ministério Público são consideradas *Outras Despesas de Pessoal* apenas os serviços de terceirização, cujo cargo do contratado deve constar do plano de cargos e salários da instituição. Como os serviços contratados estão relacionados, em sua grande maioria, a serviços de limpeza e conservação, o Relatório de Gestão Fiscal, publicado quadrimestralmente, não apresenta *Outras Despesas de Pessoal* decorrentes de contratos de terceirização.

³ Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

⁴ www.interlegis.gov.br/processo

Já o dispositivo do art. 15, da referida Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que “serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigação que não atendam o dispositivo nos arts. 16 e 17”, ou seja, ato que acarrete aumento de despesa deve ser acompanhado de “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes” (inciso I), bem como de “declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade como o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (inciso II), indicando, ainda, “a fonte de receita e o respectivo fluxo financeiro que viabilizará as ações a serem implementadas, acompanhado do demonstrativo de cálculos, demonstrando que não haverá comprometimento no alcance das metas estabelecidas para o resultado fiscal do exercício. (CRUZ, 200, p.61).

Já no art. 19 são definidos os percentuais limites da receita líquida a ser despendida com pessoal, e no art. 20 é discriminado o que cabe a cada um dos Poderes do Estado.

Nos artigos 21 a 23 estão regulamentados o controle da despesa total com pessoal, e as condições de validade e eficácia de qualquer ato que resulte em aumento das despesas com pessoal.

Finalmente, o art. 72 determina que "a despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte”.

Cabe, também, deixar claro que a Constituição Federal de 1988, ao exigir a contenção de despesas públicas com pessoal estabeleceu como última e extrema condição de ajustamento das contas públicas a exoneração de servidores públicos (estáveis ou não), ou seja, verificado excesso de despesas com pessoal dos quadros do Estado, poderá ser determinado pelo Chefe do Poder Executivo a exoneração destes. Foi através da Lei n.º 9.801, de junho de 1999, que tal situação foi regulamentada “...precedida de Ato Normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes da União, do Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

De acordo com MEIRELLES (2000), “cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na

forma da lei”, donde se constata que o autor associa o cargo público ao local ocupado pelo seu titular na estrutura jurídica administrativa.

Neste sentido, é oportuno mencionar que, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, grandes mudanças vêm ocorrendo na gestão pública brasileira.

Citamos exemplo como o orçamento que é de primordial importância no planejamento público, onde são impostas as metas para a gestão dos governantes, que deverão ser apresentados a cada exercício financeiro em audiência pública.

A publicidade dos demonstrativos fiscais, exigidos pela Lei, tornou-se um instrumento importante para que a sociedade tenha contato com informações financeiras e orçamentárias do governo.

Com o equilíbrio da gestão fiscal e das contas públicas, todos os governos passam a ter maiores condições na promoção de programas sociais mais eficientes. A transparência fiscal evidencia os princípios básicos (legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência), que não só trazem à sociedade informações de grande importância, como também ao próprio administrador público.

Como um código de conduta para todos os administradores públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga os mesmos a prestarem contas dos recursos que os contribuintes põe à disposição dos governantes. O acesso público deverá ser amplo, inclusive por meio da Internet. É a partir daí que a sociedade poderá cobrar providências sobre as ações dos administradores públicos, verificando se eles estão procedendo de forma responsável. Isto é, em essência, o Princípio da Publicidade na Administração Pública.

A exigência legal de processo licitatório para a contratação dos terceirizados como ato administrativo formal, devendo constar a autorização para abertura do processo, indicação do objeto licitatório e os recursos que poderão ser utilizados para a despesa, é um exemplo claro da utilização dos princípios básicos de uma administração pública transparente.

Todo aquele administrador que mal administrar as finanças públicas de maneira não equilibrada e transparente, estará sujeito a penalidades legais. A Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal determina que aos responsáveis pelas três esferas do governo, deverão ser aplicadas sanções pessoais com punições como: a perda de cargo,

proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até mesmo a prisão, quando do não cumprimento das suas responsabilidades.

Assim, podemos afirmar que o compromisso do administrador público com a presteza, perfeição, obediência aos princípios legais, corrigindo as falhas da função administrativa, é de primordial importância para se alcançar um bom desempenho da administração pública, especialmente no diz respeito ao equilíbrio fiscal e financeiro.

CAPÍTULO IV – O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS FUNÇÕES

4.1 Origens Históricas do Ministério Público⁵

Embora existam muitas controvérsias sobre a origem do Ministério Público, pode-se dizer que teve seu início nos procuradores do rei da França, na Ordenança de Felipe IV, o Belo, em 25 de março de 1302, quando esse impôs aos seus procuradores a obrigação de prestarem juramento aos juizes, visando defender os interesses da população. Naquele documento, pela primeira vez, foi usada a expressão Ministério Público (MP).

Não é o objetivo da monografia determinar a origem exata do Ministério Público, mas um fato é certo: a formação do Ministério Público como instituição passa pela França, onde foi redigido o primeiro texto legal (denominado de “Ordonnance”), dedicado à instituição e que especificava as atribuições dos procuradores e advogados do rei (SILVA, 1979).

Com o advento da Revolução Francesa, surgiu o Estado Moderno e, com ele, a evolução do Ministério Público, que passou a figurar no contexto político clássico dos três poderes, dentro do Executivo, como representante governamental.

Durante longos anos, foi apêndice do Poder Executivo. Somente depois de edificada a ordem constitucional vigente, é que o Ministério Público mereceu, pela primeira vez na história, capítulo especial, sob a justificativa, importante e definitiva, de que é o agente “das funções essenciais à justiça”.⁶

No Brasil, o fortalecimento do Ministério Público foi lento devido a situação do descobrimento, quando as novas terras só tinham interesse comercial à Portugal. Devido a isso, nos primeiros trinta anos, não houve preocupação em criar-se uma organização social estável, base de uma estrutura jurídica. Passado o período de interesse estritamente comercial, veio a fase de colonização do Brasil, na qual se utilizaram, inicialmente, as Ordenações Manuelinas de Portugal. Com a criação do Governo geral em 1543, surgiu então uma organização judiciária e o cargo de Promotor de Justiça (SILVA, 1979).

⁵ www.mp.sc.gov.br

⁶ Capítulo IV das Funções Essenciais à Justiça, Seção I do Ministério Público da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Já no período imperial, o Brasil, com a sua independência, começava a organizar as suas políticas e administrações sem as ordens de Portugal. Mas em meio a tantas transformações, em 1823, uma lei promulgada pelo Brasil determinou que as leis e os decretos promulgados em Portugal até 25 de abril de 1821 fossem também assimilados pelo novo Império até a elaboração de um novo código. Paralelamente à fase de organização do país, o setor jurídico foi trabalhando e editando normas legais que deveriam ser cumpridas.

Cabe salientar que, nessa época, o cargo de Promotor de Justiça era de livre nomeação e demissibilidade, como conferia a Lei 261, de 3 de dezembro de 1841. Com a promulgação dessa Lei, o MP passou a ser mais bem estruturado, mas seu aprimoramento ficou a desejar durante um bom tempo (SILVA, 1979).

A verdadeira institucionalização do Ministério Público somente veio a acontecer no período republicano, com a conscientização do verdadeiro significado da instituição. Foi nesse período que o MP foi tratado, pela primeira vez, como instrumento nos textos constitucionais, pois até aquele momento as maiores referências eram feitas ao promotor de justiça.

Assim, na Constituição de 1891, pela primeira vez, o Ministério Público mereceu uma referência no Texto Fundamental. Ressalta-se, entretanto, que aquele texto declarava que o Ministério Público não era um órgão autônomo e sua referência constitucional era de alguma forma sem muita "importância". No artigo 58, parágrafo 2º, determinava: "O presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei".

Já a Constituição Federal de 16 de julho de 1934, em seus artigos 95 a 98, dispensou um tratamento especial ao Ministério Público, definindo-lhe algumas atribuições básicas. O Procurador Geral da República, nos termos do artigo 95, parágrafo 1º, tinha as seguintes atribuições e prerrogativas: "O Chefe do Ministério Público Federal, nos juízos comuns, é o Procurador Geral da República, de nomeação do presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre os cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*". As Constituições de 1946 a 1967 pouco disseram acerca do Ministério Público. A grande fase do Ministério Público veio com a Constituição Federal de 1988.

Na Constituição de 1988 existe um capítulo próprio sobre o Ministério Público. Atendendo a características federativas do Estado Brasileiro, a Lei Fundamental

da República trata do Ministério Público da União e daquele dos diversos Estados membros da Federação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 declara o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas atribuições são de natureza executiva, sendo, portanto, uma instituição vinculada ao Poder Executivo. Funcionalmente independente, o Procurador-Geral da República somente poderá ser afastado do cargo por decisão do Senado Federal, mediante votação para a qual é exigida a maioria qualificada.

Os membros do Ministério Público integram a categoria de agentes políticos e, como tal, devem atuar com ampla liberdade funcional, nos limites da lei. Desempenham suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias estabelecidas pela Constituição e em leis especiais. As normas constitucionais elaboradas para o Ministério Público se distinguem de qualquer outra instituição brasileira. A principal característica específica do Ministério Público é o seu conjunto de princípios institucionais: unidade, indivisibilidade e independência funcional.

O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios os Ministérios Públicos dos Estados.

As funções institucionais do Ministério Público estão relacionadas no art. 129 da Constituição Federal, em que ele aparece como: titular da ação penal; da ação civil pública para a tutela dos interesses públicos, coletivos, sociais e difusos; e da ação direta da inconstitucionalidade genérica e interventiva, nos termos da Constituição; garantia do respeito aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública; defensor dos direitos e interesses das populações indígenas; intervenção em procedimentos administrativos; controlador externo da atividade policial, na forma da lei complementar; órgão requisitante de diligências investigatórias; órgão requisitante de inquérito policial.

O ingresso na carreira se dá através de concurso público, de provas e títulos. No Ministério Público Federal, a carreira é constituída pelos cargos de Subprocurador-Geral da República, Procurador Regional da República e Procurador da República, sendo este último o inicial. O Ministério Público da União, do qual faz parte o Ministério Público Federal, rege-se pela Lei Complementar n.º 75, de 1993 - Lei Orgânica do Ministério Público. O Procurador-Geral, Chefe do Ministério Público da União, é nomeado pelo presidente da República, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta

dos membros do Senado Federal. Seu mandato é de dois anos, permitida a recondução. Os Chefes das Procuradorias Regionais da República, em número de cinco, e das Procuradorias da República nos Estados e no Distrito Federal são designados pelo Procurador-Geral da República, dentre os procuradores lotados nas respectivas unidades.

4.2 O Ministério Público em Santa Catarina

A presença do MP em Santa Catarina está vinculada às Constituições Estaduais.

Com a publicação da Constituição de 1935, um tratamento especial foi dado ao Ministério Público, destacando alguns pontos importantes: reconhecimento definitivo como uma instituição no estado de Santa Catarina; ingresso ao cargo de Promotor Público (entre os graduados de Direito), via concurso; e desvinculação do preenchimento do cargo de Procurador-Geral da magistratura.

Uma mudança significativa na estrutura do MP só aconteceu em 1982, com a Emenda Constitucional n.º 15/82, na qual o quadro administrativo da então atual Procuradoria-Geral do Estado passou a ser o quadro próprio da Procuradoria-Geral de Justiça, sendo redimensionado e reestruturado de acordo com as necessidades da época. Dessa forma, o MP desvinculou-se do Poder Executivo e passou a ter autonomia financeira e sobre o seu quadro de pessoal, posição que mantém até os dias atuais.

Uma outra questão importante colocada por esta Emenda é a alteração da nomenclatura dos cargos do MP. Os então cargos de Procurador do Estado, Promotor Público e Promotor Substituto passaram a denominar-se, respectivamente, Procurador de Justiça, Promotor de Justiça e Promotor de Justiça Substituto.

Com a publicação da Lei Complementar n.º 40, de 14 de fevereiro de 1981 (que editou a Lei Orgânica do Ministério Público Nacional), Santa Catarina também viu surgir a sua Lei Orgânica Estadual, esta edificada pela Lei Complementar n.º 17, de 5 de julho de 1982. Em seguida a essa Lei, muitas outras surgiram conferindo ao MP importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos e coletivos.

Atualmente o Ministério Público está atuando sob o comando da Lei n.º 197, de 13 de julho de 2000 (Lei Orgânica do Ministério Público), a qual regulamenta a

carreira e prevê todas as atribuições dos seus integrantes, bem como suas garantias e deveres.

4.2.1 Caracterização do Ministério Público Catarinense

A sede do Ministério Público do Estado de Santa Catarina está localizada na Rua Bocaiúva, n.º 1750, no Centro Executivo Casa do Barão, no centro de Florianópolis.

O Ministério Público de Santa Catarina é Instituição permanente, independente dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a serviço da sociedade e essencial para a efetivação da Justiça. Sua atuação foi legitimada, com já comentado no item anterior, pela Constituição Federal de 1988, como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Isso significa que detém a competência para fiscalizar a correta aplicação da Constituição Federal e das leis, para a proteção do Estado de Direito e para resguardar o interesse público quando lesado em seus direitos. No cumprimento de suas atribuições, atua judicialmente e extrajudicialmente.

A Constituição também conferiu ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa e financeira. Seus cargos no quadro de servidores e membros são providos por concurso público, sendo que o Chefe da Instituição, o Procurador-Geral de Justiça, é indicado por lista tríplice, definida em eleição entre os integrantes da carreira, com escolha sancionada pelo Governador do Estado. Seu mandato é por um período de dois anos, com possibilidade de uma única recondução.

Para o cumprimento de sua missão – “garantir a eficácia das leis, defender o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, promover os valores éticos e estimular os agentes sociais ao pleno exercício da cidadania” – e o alcance de sua visão – “ser uma instituição que sirva de referencial pelos padrões de eficiência e regularidade na geração de resultados úteis à sociedade e na garantia dos direitos do cidadão” – a instituição tem que estar calcada em alguns princípios: a independência, a ética, a legalidade, a utilidade, a moralidade, a integração e a transparência.

4.2.2 Áreas de atuação

- fiscalização para garantia da correta aplicação da lei;

- defesa dos princípios constitucionais;
- solução de conflitos normativos;
- combate e prevenção da criminalidade, crime organizado, violência e impunidade;
- defesa dos direitos das crianças e adolescentes;
- defesa da cidadania, garantia do acesso à saúde e proteção dos idosos e pessoas portadoras de deficiência;
- fiscalização e proteção das fundações públicas;
- defesa do meio ambiente urbano e natural;
- defesa do patrimônio público;
- combate à corrupção, desvio de verbas públicas e improbidade administrativa;
- defesa dos direitos do consumidor;
- defesa da democracia e combate às fraudes eleitorais;
- defesa dos direitos humanos, combate ao abuso de autoridade e da violência contra o cidadão;
- defesa dos direitos coletivos, difusos e homogêneos do cidadão;
- execução penal e controle externo da atividade policial;
- defesa da ordem tributária, combate às fraudes e sonegações fiscais.

4.2.3 Atribuições

- promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;
- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- promover a ação direta de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição;
- defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas;
- expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar respectiva;

- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedados a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

4.2.4 Instrumentos de atuação

- Ação Civil Pública
- Ação Penal Pública
- Ação Direta de Inconstitucionalidade
- Termo de Ajustamento de Conduta - TAC
- Recomendação

4.2.5 Princípios Constitucionais

- Unidade - capacidade dos membros do Ministério Público de constituírem um só corpo, uma só vontade, de tal forma que a manifestação de qualquer deles valerá sempre, na oportunidade, como manifestação de todo o órgão.
- Indivisibilidade - os membros do Ministério Público podem substituir-se reciprocamente, sem que haja prejuízo para o exercício do ministério comum.
- Independência Funcional - os membros do Ministério Público não devem subordinação intelectual a quem quer que seja, nem mesmo ao Procurador-Geral. Agem em nome da Instituição que representam, de acordo com a lei e com a sua consciência.

4.2.6 Vedações aos membros

- os membros do Ministério Público não podem receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais.
- exercício da advocacia.
- participar de sociedade comercial, na forma da lei.
- exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério.

- exercer atividades político-partidárias, salvo exceções previstas na lei.

4.2.7 Centros de Apoio Operacional

Para dar mais efetividade à atuação dos Promotores de Justiça nas diversas áreas, a estrutura da Procuradoria-Geral de Justiça dispõe dos Centro de Apoio Operacional - CAOs. No Ministério Público de Santa Catarina, são oito órgãos de suporte, em sua maioria, coordenados por um Procurador de Justiça com apoio de um ou mais Promotores de Justiça. Os CAOs são responsáveis pela elaboração e implementação de programa de atuação, orientação ao trabalho dos Promotores de Justiça nas Comarcas e estímulo à integração entre os órgãos de execução afins.

Compete aos Centros de Apoio, ainda, a remessa de informações técnico-jurídicas aos órgãos ligados à sua atividade, o intercâmbio com entidades ou órgãos públicos e privados para a obtenção de elementos técnicos necessários ao desempenho de suas funções, e o encaminhamento de relatório anual, ao Procurador-Geral de Justiça, das atividades do Ministério Público relacionadas à sua área.

4.3 Estrutura do Ministério Público Catarinense

A Procuradoria-Geral de Justiça, órgão administrativo do Ministério Público, possui atualmente em seu quadro funcional 36 Procuradores de Justiça, 264 Promotores de Justiça, regidos pela Lei Complementar n.º 197, de 13 de julho de 2000, e 280 servidores, sendo 226 efetivos e 54 comissionados, regidos pela Lei n.º 6.745, de 28 de dezembro de 1985, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Santa Catarina. Conta ainda com 533 estagiários, 94 bolsistas de 2.º e 3.º graus, 192 contratados e 27 policiais civis militares.

Sua estrutura organizacional pode ser classificada como sendo formal, por ser bem demarcada, em que os cargos são claramente definidos para cada membro e servidor. Esta formalização se dá através dos canais por onde fluem as comunicações.

4.3.1 Quadro de membros e servidores

Seu quadro de membros é formado por Promotores e Procuradores de Justiça. Os Promotores atuam perante a Justiça de Primeiro Grau (Fóruns das Comarcas), enquanto os Procuradores têm atribuição perante a Justiça de Segundo Grau (Tribunal de Justiça do Estado). Cada membro da Instituição é independente em sua atuação, não necessitando de autorização superior para a efetivação das ações que entenderem necessárias.

Ao ingressar na carreira, o Promotor de Justiça Substituto cumpre estágio probatório de dois anos e, ao final deste período, é efetivado no cargo de forma vitalícia. As etapas na carreira ministerial são formadas pelas Promotorias de Justiça de entrância inicial, intermediária, final e especial. Ao alcançar esta última, os Promotores de Justiça podem se candidatar ao cargo de Procurador de Justiça, cuja escolha é decidida pelo Conselho Superior do Ministério Público. Os membros da Instituição são considerados agentes políticos, não integrando a categoria de servidores públicos.

A estrutura de apoio técnico e administrativo dos órgãos do Ministério Público compreende:

I - Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público e Secretaria Administrativa;

O Colégio de Procuradores de Justiça é um órgão da Administração Superior e de Execução do Ministério Público. Fazem parte do Colégio de Procuradores os Procuradores de Justiça não afastados do cargo, o qual é presidido pelo Procurador-Geral de Justiça.

O Conselho Superior do Ministério Público é também um órgão da Administração Superior e de Execução do Ministério Público, também presidido pelo Procurador-Geral de Justiça, pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, e por sete Procuradores de Justiça eleitos, por voto, sendo que dois fazem parte do Colégio de Procuradores de Justiça e cinco pelos membros do Ministério Público de primeira instância⁷, para um mandato de dois anos.

⁷ Abelardo Luz, Anchieta, Anita Garibaldi, Araquari, Ascurra, Armazém, Piçarras, Barra Velha, Bom Retiro, Braço do Norte, Camboriú, Campo Belo do Sul, Campo Erê, Capinzal, Capivari de Baixo, Catanduvas, Coronel Freitas, Correia Pinto, Cunha Porã, Descanso, Dionísio Cerqueira, Forquilha, Fraiburgo, Garopaba, Garuva, Gaspar, Guaramirim, Herval D' Oeste, Ibirama, Içara, Imarú, Imbituba, Ipumirim, Itá, Itaiópolis, Itapema, Itapiranga, Itapoá, Ituporanga, Jaguaruna, Lauro Muller, Lebon Regis, Maravilha, Modelo, Mondai, Navegantes, Orleães, Otacílio Costa, Palmitos, Papanduvas, Pinhalzinho, Pomerode, Ponte Serrada, Porto Belo, Presidente Getúlio, Quilombo, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio Negrinho, Santa Cecília, Santa Rosa do Sul, Santo Amaro da Imperatriz, São Carlos, São Domingos, São João

II - Procuradoria-Geral de Justiça:

- a) Gabinete do Procurador-Geral de Justiça;
- b) Assessoria do Procurador-Geral de Justiça; e
- c) Coordenadoria de Comunicação Social.

O titular da Procuradoria-Geral de Justiça é o Procurador-Geral de Justiça, nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, integrante de lista tríplice, eleitos com maior número de votos, através de voto secreto de todos os membros do ministério para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento.

III - Subprocuradoria-Geral de Justiça:

- a) Gabinete do Subprocurador-Geral de Justiça;
- b) Assessoria do Subprocurador-Geral de Justiça; e
- c) Coordenadoria do Fundo Especial de Reparação de Bens Lesados.

O Subprocurador-Geral substituirá o Procurador-Geral de Justiça nas suas faltas, impedimentos, férias e licenças, supervisionando os serviços do seu Gabinete e exercendo, também, atribuições delegadas por Ato do Procurador-Geral de Justiça.

IV - Secretaria-Geral do Ministério Público:

- a) Gabinete do Secretário-Geral;

A Secretaria-Geral do Ministério Público é exercida por um Promotor de Justiça da mais elevada entrância, designado pelo Procurador-Geral de Justiça, cabendo-lhe a responsabilidade de supervisionar e dirigir os serviços afetos aos órgãos de apoio técnico e administrativo do Ministério Público.

- b) Coordenadoria de Auditoria e Controle;
- c) Assessoria Técnica e Jurídica; e

Prestar Assessoria Jurídica aos Procuradores de Justiça e Assessoria Jurídica ao Procurador-Geral de Justiça e à Secretaria-Geral do Ministério Público.

- d) Coordenadoria-Geral dos Órgão e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo:

Compete:

- Planejar, coordenar, monitorar e avaliar as atividades dos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo;
- Coordenar e monitorar o desenvolvimento das ações planejadas do Ministério Público;
- Monitorar o sistema de Gerenciamento de Informações Municipais (GIM);
- Apresentar proposta de alteração dos fluxos de trabalho e de áreas ligadas aos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo;
- Propor melhorias relacionadas à funcionalidade de sistemas, *layout* e ergonomia;
- Coordenar o processo de desenvolvimento funcional dos servidores do Ministério Público;
- Participar do Conselho de Administração do Fundo Especial de Reparelhamento e Modernização do Ministério Público;
- Monitorar os indicadores de programas, as metas das ações e os prazos de tarefas programados;
- Monitorar os resultados verificados nos relatórios de Gestão Fiscal;
- Apresentar relatório anual das atividades desenvolvidas pelos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo;
- Programar a execução das atividades relacionadas às Coordenadorias vinculadas à Coordenadoria-Geral;
- Sugerir medidas para a racionalização e simplificação dos procedimentos de rotina;
- Sugerir a realização de programas de treinamento e aperfeiçoamento para os servidores subordinados;
- Sugerir nomes de servidores para ocuparem cargos comissionados, funções gratificadas e integrarem comissões, no âmbito da Coordenadoria-Geral;
- Propor a criação ou alteração de normas e procedimentos administrativos; e
- Executar outras atividades correlatas que lhe forem conferidas pelo Secretário-Geral do Ministério Público.

São subordinadas à Coordenadoria dos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo:

1. Coordenadoria de Finanças e Contabilidade, compreendendo:

- 1.1. Gerência de Finanças; e
- 1.2. Gerência de Contabilidade.

2. Coordenadoria de Operações Administrativas, compreendendo:

- 2.1. Gerência de Patrimônio;
- 2.2. Gerência de Almoarifado;
- 2.3. Gerência de Transportes e Serviços Gerais;
- 2.4. Gerência de Manutenção e Conservação; e
- 2.5. Gerência de Compras.

3. Coordenadoria de Processos e Informações Jurídicas, compreendendo:

- 3.1. Gerência de Biblioteca; e
- 3.2. Gerência de Arquivo e Documentos.

4. Coordenadoria de Recursos Humanos, compreendendo a Gerência de Cadastro e Legislação de Pessoal;

5. Coordenadoria de Pagamento de Pessoal;

6. Coordenadoria de Tecnologia da Informação, compreendendo:

- 6.1. Gerência de Rede e Banco de Dados;
- 6.2. Gerência de Desenvolvimento, e
- 6.3. Gerência de Suporte.

7. Coordenadoria de Planejamento e Estratégias Organizacionais, compreendendo a Gerência de Informações e Projetos.

V - Corregedoria-Geral do Ministério Público:

- a) Gabinete do Corregedor-Geral;
- b) Secretaria; e
- c) Assessoria do Corregedor-Geral.

VI - Procuradorias de Justiça:

- a) Gabinetes dos Procuradores de Justiça;
- b) Assessoria da Procuradoria de Justiça Criminal; e
- c) Assessoria da Procuradoria de Justiça Civil.

VII - Coordenadoria de Recursos:

- a) Gabinete do Coordenador; e
- b) Assessoria Jurídica.

VIII - Promotorias de Justiça:

- a) Gabinetes dos Promotores de Justiça; e
- b) Secretaria das Promotorias de Justiça;

IX - Centros de Apoio Operacional:

- a) Gabinete do Coordenador; e
- b) Assessoria Jurídica.

X - Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional:

- a) Gabinete do Diretor; e
- b) Assessoria.

XI – Quadro de Provimento efetivo:

- a) atividades de nível Superior – ANS;
- b) atividades de nível médio – ANM; e
- c) atividades de nível básico – ANB.

Os cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal do Ministério Público estão classificados e inseridos nos grupos ocupacionais abaixo discriminados:

ANS – Atividades de Nível Superior – são os cargos de provimento efetivo, cujo desempenho é exigido diploma de curso superior;

ANM – Atividades de Nível Médio – são os cargos de provimento efetivo, para cujo desempenho é exigido certificado de conclusão de curso de 2.º grau;

ANB – Atividades de Nível Básico – são os cargos de provimento efetivo, desempenhados por servidores dos quais tenha sido exigido, quando do ingresso, certificado de conclusão da 4.ª série ou curso de 1.º grau.

CAPÍTULO V - O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA E OS TERCEIRIZADOS

5.1 Do Quadro de Pessoal do Ministério Público

Como já citamos no Capítulo III deste trabalho, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que foram conferidas ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina autonomia funcional, administrativa e financeira. Para o preenchimento das vagas existentes em seu quadro de pessoal, também, é exigência Constitucional, a realização prévia de concurso público de provas e títulos.

Para complementar a análise do nosso estudo de caso “Terceirização no Ministério Público de Santa Catarina”, faremos a exposição do quadro de pessoal dos serviços auxiliares e como ele se comporta no âmbito da instituição.

Atualmente, o Ministério Público de Santa Catarina atua sob a égide da Lei Complementar n.º197, de 13 de julho de 2000 (Lei Orgânica do Ministério Público de Santa Catarina), a qual regulamenta a carreira e prevê todas as atribuições dos seus integrantes, bem como suas garantias e deveres. E, através da Lei Complementar n.º 223 de 10 de janeiro de 2002, foi instituído o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos e Pessoal do Ministério Público, onde ficou estabelecida a Estrutura dos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico Administrativo da Instituição.

Com ela, os cargos já existentes foram transformados, sendo criados novos cargos, conforme demonstramos nas tabelas a seguir:

Tabela 1 – CORRELAÇÃO E APROVEITAMENTO: ATIVIDADES DE NÍVEL MÉDIO – ANM
SITUAÇÃO ATUAL – ANM (*1)

SITUAÇÃO ATUAL – ANM (*1)		SITUAÇÃO NOVA - ANM	
DENOMINAÇÃO	N.º DE CARGOS	DENOMINAÇÃO	N.º DE CARGOS
Técnico em Contabilidade (*2)	16	Técnico Contábil	06
Programador de Computador	04	Programador de Computador	10
		Técnico de Informática	20
TOTAL	20	TOTAL	36

(*1) – Habilitação: 2.º grau completo

(*2) – 10 Cargos Extintos

Tabela 2 – CORRELAÇÃO E APROVEITAMENTO: ATIVIDADES DE NÍVEL MÉDIO – ANM

SITUAÇÃO ATUAL – SAL (*1)		SITUAÇÃO NOVA – ANM	
DENOMINAÇÃO	Nº DE CARGOS	DENOMINAÇÃO	Nº DE CARGOS
Agente Administrativo (*2)	55	Técnico do Ministério Público	55
Digitador (*2)	11	Técnico do Ministério Público	11
Oficial de Diligência	14	Oficial de Diligência	14
		Motorista Oficial II	09
TOTAL	80	TOTAL	89

(*1) – Habilitação: 2º grau completo

(*2) – Cargos Extintos com aproveitamento dos atuais titulares, respeitada a habilitação.

Tabela 3 – CORRELAÇÃO E APROVEITAMENTO: ATIVIDADES DE NÍVEL BÁSICO – ANB

SITUAÇÃO ATUAL –SAU (*1)		SITUAÇÃO NOVA – ANB	
DENOMINAÇÃO	N. DE CARGOS	DENOMINAÇÃO	N. DE CARGOS
Agente Administrativo Auxiliar (*2)	34	Auxiliar Técnico do Ministério Público II	34
Datilógrafo (*2)	71	Auxiliar Técnico do Ministério Público II	71
Telefonista	08	Telefonista	08
TOTAL	113	TOTAL	113

(*1) – Habilitação: 1º grau completo

(*2) – Cargos Extintos com aproveitamento dos atuais titulares, respeitada a habilitação

Tabela 4 – CORRELAÇÃO E APROVEITAMENTO: ATIVIDADES DE NÍVEL BÁSICO – ANB

SITUAÇÃO ATUAL –SAU (*1)		SITUAÇÃO NOVA – ANB	
DENOMINAÇÃO	N. DE CARGOS	DENOMINAÇÃO	N. DE CARGOS
Artífice (*2)	04	Auxiliar Técnico do Ministério Público I	04
TOTAL	04	TOTAL	04

(*1) - Habilitação: 4ª série do 1º grau

(*2) - Cargos Extintos com aproveitamento dos atuais titulares, respeitada a habilitação

Tabela 5 – CORRELAÇÃO E APROVEITAMENTO: ATIVIDADES DE NÍVEL BÁSICO – ANB

SITUAÇÃO ATUAL – TRANSPORTE OFICIAL E SERVIÇOS GERAIS (TOS) (*1)		SITUAÇÃO NOVA – ANB	
DENOMINAÇÃO	N. DE CARGOS	DENOMINAÇÃO	N. DE CARGOS
Agente de Portaria(*2)	10	Auxiliar Técnico do Ministério Público I	10
Agente de Serviços Gerais (*2)	33	Auxiliar Técnico do Ministério Público I	33
Motorista Oficial (*3)	15	Motorista Oficial I	11
TOTAL	58	TOTAL	54

(*1) Habilitação: 4ª série do 1º grau

(*2) Cargos Extintos com aproveitamento dos atuais titulares, respeitada a habilitação

(*3) 4 Cargos Extintos

Tabela 6 – CARGOS EFETIVOS EXTINTOS

CARGOS	QUANTIDADE
Biblioteconomista	02
Estatístico	06
Fiscal Sanitarista	01
Técnico em Contabilidade	10
Agente Administrativo	55
Digitador	11
Agente Administrativo Auxiliar	34
Datilógrafo	71
Artífice	04
Agente de Portaria	10
Agente de Serviços Gerais	33
Motorista Oficial	04
TOTAL	241

Tabela 7 – CARGOS EFETIVOS CRIADOS

CARGOS	QUANTIDADE
Administrador	03
Analista de Sistemas	03
Analista do Ministério Público	09
Assistente Social	02
Auditor	02
Contador	01
Economista	01
Programador de Computador	06
Técnico do Ministério Público	66
Técnico em Informática	20
Motorista Oficial II	09
Auxiliar Técnico do Ministério Público II	105
Auxiliar Técnico do Ministério Público I	47
TOTAL	274

Também, na mesma Lei Complementar foram modificadas as nomenclaturas de alguns cargos da mesma estrutura:

Tabela 8 – CORRELAÇÃO DOS CARGOS COM A NOMENCLATURA MODIFICADA (*1)

NOMENCLATURA ATUAL	NOMENCLATURA NOVA
Biblioteconomista	Bibliotecário
Técnico em Atividades Complementares	Analista do Ministério Público
Técnico em Contabilidade	Técnico Contábil
Motorista Oficial	Motorista Oficial I

(*1) Respeitada a habilitação e investidura originária

Mas é o parágrafo único, do art. 15 da mencionada Lei Complementar, que determina: “ os cargos efetivos constantes das Atividades de Nível Básico – ANB, quando vagarem, ficam transformados em cargos de provimento efetivo de Atividades de Nível Médio – ANM, e declarado por Ato do Procurador-Geral de Justiça.” Esta transformação demonstramos no quadro abaixo:

Tabela 9 – CORRELAÇÃO DOS CARGOS TRANSFORMADOS (*1) (*2)

CARGO	QUANTIDADE	CARGO TRANSFORMADO	QUANTIDADE
Auxiliar Técnico do Ministério Público I	47	Técnico do Ministério Público	47
Auxiliar Técnico do Ministério Público II	105	Técnico do Ministério Público	105
Motorista Oficial I	11	Motorista Oficial II	11
Telefonista I	08	Técnico do Ministério Público	08
TOTAL	171	TOTAL	171

(*1) Quando da vacância

(*2) Cargos Transformados = Escolaridade 2º grau

Neste contexto, resplandece a intenção do Ministério Público de Santa Catarina de não contar em seu quadro de pessoal com cargos públicos para o desempenho de funções que não dizem respeito às suas atribuições institucionais.

Divagando rapidamente no histórico do Ministério Público de Santa Catarina, tempos antes de 1988, ano que a Constituição Federal legitimou sua atuação e lhe conferiu autonomia administrativa e financeira, nota-se que o Ministério Público possuía um quadro de pessoal reduzido, que à época comportava as exigências do órgão. A partir de então, concursos públicos foram realizados para a ocupação de cargos criados por lei, de membros e servidores do Ministério Público.

Para a ocupação dos cargos efetivos de servidores, o primeiro concurso foi realizado em 1989, após 1994 e o último em 2004.

Mas, foi com a criação de novas comarcas, com novos concursos para o provimento de cargos de Promotor de Justiça e a mudança na estrutura da instituição que surgiu a necessidade de capacitação e aproveitamento daqueles servidores ocupantes de cargos de nível básico (de 1.ª a 4.ª série e de 5.ª a 8.ª série do primeiro grau) para desempenharem funções inerentes às atividades fim do Ministério Público Estadual.

Muito embora o Ministério Público possua em seu quadro servidores que ocupam de cargos de exigência mínima, a capacidade comprovada por eles fez com que outras estas atividades fossem desenvolvidas, incentivando-os cada vez mais a desempenharem funções além daquelas estabelecidas nas atribuições dos cargos para o qual foram nomeados.

Ocorre que, como já havíamos mencionado anteriormente, a estrutura da instituição tornou-se exigente com o passar dos anos, principalmente no que se refere a necessidade de pessoal efetivo qualificado. Assim, estes servidores passaram a desenvolver atividades de cargos superiores ao seu efetivo, exercendo em disfunção atividades de

cargos que de nível médio e superior – ANM e ANS. Ressalta-se, também, que mais de 90% dos servidores efetivos do Ministério Público possui, no mínimo, uma graduação de nível superior.

Por conseguinte, e dada a necessidade que se estabeleceu, passou-se a utilizar mão-de-obra terceirizada para o desempenho de atividades básicas.

Com isto, utilizando-se das prerrogativas previstas na Lei de licitações⁸, foi firmado contrato, ANEXO I, com a Empresa Prestadora de Serviço BACK Serviços Especializados.

O Grupo Back é constituído de empresas de terceirização de serviços de vigilância eletrônica, vigilância humana, mão-de-obra especializada e recursos humanos, sob a forma de uma sociedade familiar, estando hoje sob a administração de sua segunda geração.

A Back foi fundada pela Sra. Eulália Biz Back, em 29 de Setembro de 1969, na cidade de Rio do Sul no Estado de Santa Catarina, sob o nome de Eulália Back, como firma individual. Sua finalidade econômica era a prestação de serviços de limpeza, vigilância noturna junto a autarquias, bancos e entidades particulares.

Atualmente, o Grupo Back é formado por quatro empresas: Back Serviços Especializados Ltda., Back Serviços de Vigilância e Segurança Ltda., Back Recursos Humanos Ltda e Back Comércio.

A Back Serviços Especializados Ltda., oferece aos seus clientes uma gama de serviços que são: a prestação de serviços de limpeza e conservação e mão-de-obra especializada, em áreas hospitalares, de datilografia, de ascensoristas e de copeiro; fornecimento de lanches a autarquias, bancos e entidades particulares, bem como o transporte rodoviário de volumes junto às entidades que representa e ainda, a prestação de serviços de dedetização, desratização e lavação de carpetes e forrações; anotações de leituras e entregas de faturas para concessionárias de serviços públicos e demais entidades; auxiliar de escritórios; digitadores; telefonistas; recepcionistas; Office-boy; transportes de malotes rodoviários; jardinagem; motoristas; supervisores; garagistas; porteiros; marceneiros; mecânico; zelador; cozinheiro; lavadeiro; degustador; demonstrador; promotor de vendas; repositor; operador de telemarketing; manobrista de veículos; encarregado; líder de grupo; secretária; auxiliar administrativo; pintor; pedreiro;

⁸ Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências (alterada pela Lei n.º 8.883/94 e Lei n.º 9.648/98).

carpinteiro; eletricitista; auxiliar de mecânico e jardineiro; bem como os serviços de desenvolvimento de software; hardware e network; instalações eletrônicas; consultoria e desenvolvimento de projetos; comunicação de dados em listas de fornecedores de bens e serviços provedor de Internet; enlonador; operador de máquinas e de empilhadeiras, ajudante de motoristas de caminhão; ajudante de carregamento e de enlonamento. Sua área de atuação é em todos os municípios do estado de Santa Catarina e nos demais estados do Território Nacional.

5.2 Características gerais da mão-de-obra terceirizada no Ministério Público

A) PARTICIPAÇÃO DOS TERCEIRIZADOS NA MÃO-DE-OBRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Conforme mencionado no item anterior e devido às necessidades de desenvolvimento de atividades do Ministério Público de Santa Catarina, foram contratados como terceirizados digitadores, zeladores, recepcionistas, office-boys, serventes, copeiras, limpadores de vidro, garçons e telefonistas.

A maioria destas atividades passou a ser terceirizada aproximadamente desde 1987, quando através de processo licitatório a empresa BACK venceu a concorrência que é renovada ano a ano através de nova licitação e assinatura de contrato.

A substituição de pessoal, mudança de função, ou qualquer alteração no contrato, é feita através de termo aditivo de contrato, com fixação em cláusulas dos novos termos a serem adotados.

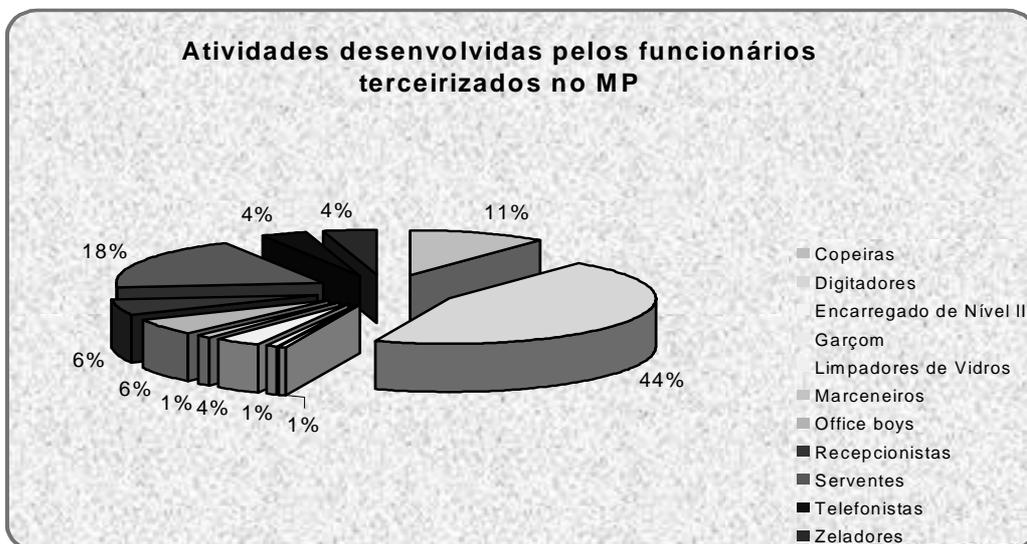
Tabela 10 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

Atividade	Número	%
Copeiras	21	10,9
Digitadores	86	44,8
Encarregado de Nível II	1	0,5
Garçom	2	1,0
Limpadores de Vidros	7	3,6
Marceneiros	2	1,0
Office boys	11	5,7
Recepcionistas	11	5,7
Serventes	36	18,8
Telefonistas	7	3,6
Zeladores	8	4,2
TOTAL	192	100,0

Fonte: Coordenadoria de Operações Administrativas - MP

Para melhor visualização demonstraremos no gráfico abaixo o percentual de contratados por função e como são distribuídas estas atividades por área de atuação.

Gráfico 1 – ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO



Através do gráfico acima, pode-se observar que há maior demanda por serviços de digitação, representando 44% do total de empregados, ficando logo em seguida, com 18%, os serventes.

B) FAIXA ETÁRIA DOS TERCEIRIZADOS

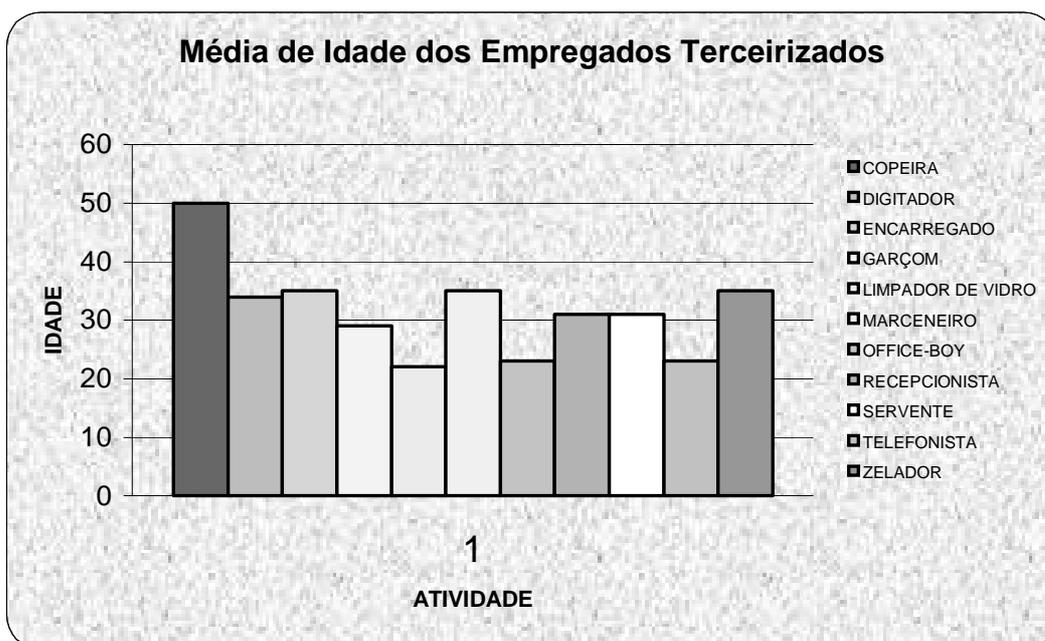
A média geral de idade de 33,6 anos revela que o Ministério Público de Santa Catarina possui poucos jovens entre seus terceirizados.

Os empregados mais velhos ocupam cargos como de copeiras (21), enquanto que os contratados mais jovens (11) executam funções de office-boys. Os dois extremos têm como característica principal a baixa qualificação exigida para o exercício dessas funções.

Tabela 11 – MÉDIA IDADE EMPREGADOS TERCEIRIZADOS

QUANTIDADE	ATIVIDADE	MÉDIA IDADE
21	COPEIRA	50
86	DIGITADORE	34
1	ENCARREGADO	35
2	GARÇOM	29
7	LIMPADOR DE VIDRO	22
2	MARCENEIRO	35
11	OFFICE-BOY	23
11	RECEPCIONISTA	31
36	SERVENTE	31
7	TELEFONISTA	23
8	ZELADOR	35

Gráfico 2 – FAIXA ETÁRIA



C) GÊNERO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS

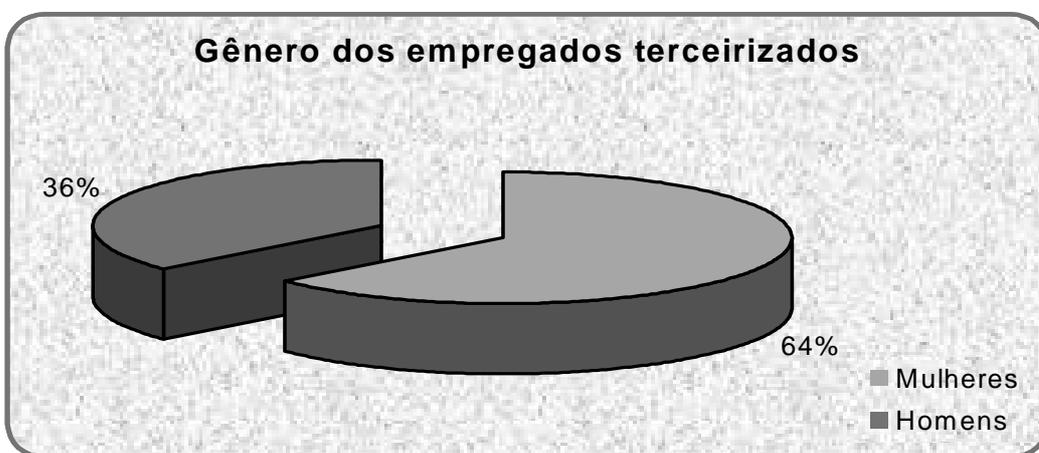
Está demonstrado no quadro e gráfico acima que 64% (sessenta e quatro por cento) dos terceirizados são do sexo feminino.

De acordo com a Coordenadoria de Operações Administrativas, as atividades de copeira, servente, recepcionista e telefonista são, preferencialmente, desenvolvidas por mulheres, em função da própria natureza dos serviços.

Tabela 12 – GÊNERO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS

Gênero	N.º de Funcionários	%
Mulheres	122	63,4
Homens	70	36,6
TOTAL	192	100,0

Gráfico 3 – GÊNERO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS



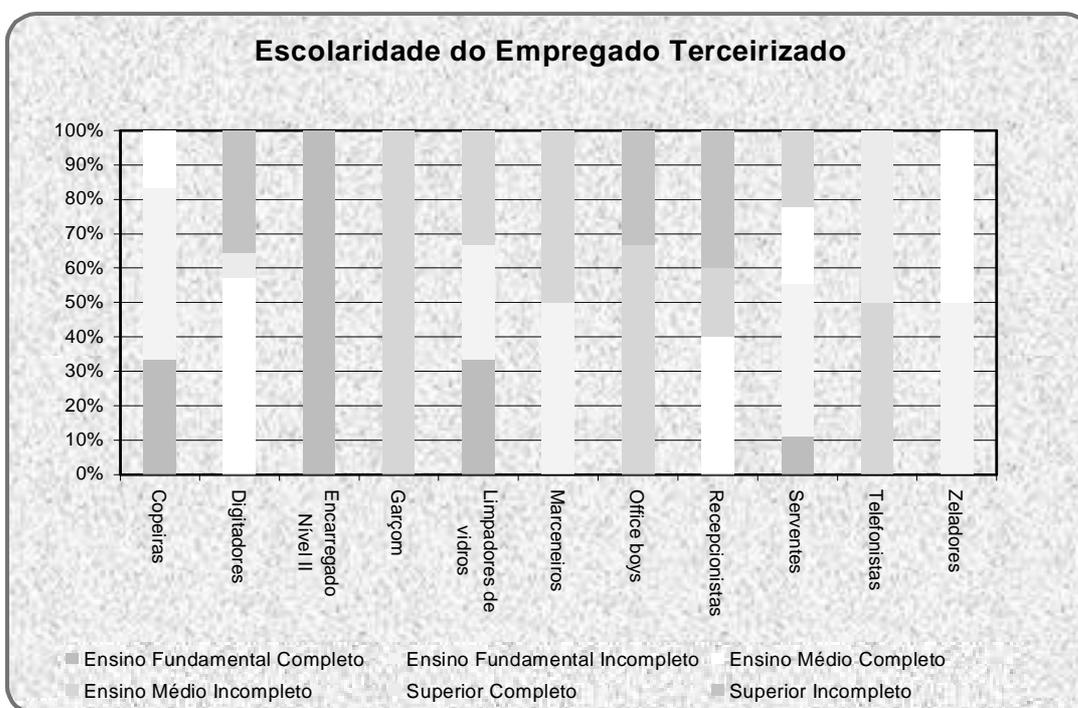
D) ESCOLARIDADE DO EMPREGADO TERCEIRIZADO

Conclui-se, com os dados apresentados no quadro e gráfico acima, que a incidência maior de empregados apenas com o Ensino Fundamental Incompleto está entre as copeiras, marceneiros, zeladores, serventes e limpadores de vidros, e, somente, 50% das telefonistas e 7,1% dos digitadores possuem o Curso Superior Completo.

Tabela 13 – ESCOLARIDADE DO EMPREGADO TERCEIRIZADO (%)

Atividade	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Superior	
	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto	Completo	Incompleto
Copeiras	33,3	50,0	16,7	0,0	0,0	0,0
Digitadores	0,0	0,0	57,1	0,0	7,1	35,7
Encarregado Nível II	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Garçom	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Limpadores de vidros	33,3	33,3	0,0	33,3	0,0	0,0
Marceneiros	0,0	50,0	0,0	50,0	0,0	0,0
Office boys	0,0	0,0	0,0	66,7	0,0	33,3
Recepcionistas	0,0	0,0	40,0	20,0	0,0	40,0
Serventes	11,1	44,4	22,2	22,2	0,0	0,0
Telefonistas	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0	0,0
Zeladores	0,0	50,0	50,0	0,0	0,0	0,0

Gráfico 4 – ESCOLARIDADE DO EMPREGADO TERCEIRIZADO (%)



E) TEMPO DE SERVIÇO DOS TERCEIRIZADOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dos 192 contratados, 60,2% prestam serviços ao Ministério Público entre 1 e 5 anos e 20,9% do total permanecem há mais de 5 anos.

Conclui-se com isto que não existe uma rotina de substituição das funções terceirizadas, estando a instituição satisfeita com os serviços prestados por seus empregados.

Tabela 14 – TEMPO DE SERVIÇO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tempo no MP	Nº de Empregados	%
Até 6 meses	16	8,4
Até 1 ano	20	10,5
De 1 a 5 anos	116	60,2
Mais de 5 anos	40	20,9
TOTAL	192	100,0

Gráfico 5 - TEMPO DE SERVIÇO NO MINISTÉRIO PÚBLICO



5.3 Custo dos serviços terceirizados no Ministério Público

Cada atividade desenvolvida, tem um custo tanto para a empresa prestadora de serviço como para a contratante. Assim, iniciaremos este item demonstrando o custo de cada empregado para a empresa BACK e para o Ministério Público.

Antes, porém, é importante observar os demais custos que incidem sobre a remuneração, como os encargos sociais, impostos indiretos e insumos, melhor representados no ANEXO II:

5.3.1 Encargos Sociais

Tabela 15 – Encargos Sociais

ENCARGOS – GRUPO “A”	VALORES
INSS	20%
SESI OU SESC	1,5%
SENAI OU SENAC	1%
INCRA	0,2%
SALÁRIO EDUCAÇÃO	2,5%
FGTS	8%
SEGURO ACIDENTE DE TRABALHO	2%
SEBRAE	0,6%
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	0,5%
TOTAL	36,3%
ENCARGOS – GRUPO “B”	VALORES
FÉRIAS	14,66%
AUXÍLIO DOENÇA	1,93%
LICENÇA MATERNIDADE/PATERNIDADE	0,23%
FALTAS LEGAIS	0,76%
ACIDENTE DE TRABALHO	0,42%
AVISO PRÉVIO	2,30%
13º SALÁRIO	11,03%
TOTAL	31,33%
ENCARGOS – GRUPO “C”	VALORES
AVISO PRÉVIO INDENIZADO	1,95%
INDENIZAÇÃO ADICIONAL	0,78%
FGTS NAS RESCISÕES SEM JUSTA CAUSA	3,89%
TOTAL	6,62%
ENCARGOS – GRUPO “D”	VALORES
INCIDÊNCIAS DE ENCARGOS DO GRUPO “A”	11,37%
TOTAL	11,37%

5.3.2 Tributos Indiretos

Tabela 16 – Tributos Indiretos

TRIBUTOS	VALORES
ISS SEM FATURAMENTO	2,50%
IRRF SEM FATURAMENTO	1%
COFINS SEM FATURAMENTO	5,5%
PIS SEM FATURAMENTO	1,65%
CONTR. SOCIAL SEM LUCRO	1%
TOTAL	11,65%

5.3.3 Insumos

Tabela 17 - Insumos

INSUMOS	VALORES
UNIFORMES	4%
VALE ALIMENTAÇÃO	27,21%
VALE TRANSPORTE	26,41%
TREINAMENTO E/OU RECICLAGEM	5%
SEGURO DE VIDA EM GRUPO	2,02%
MATERIAIS E EQUIP. DE SEGURANÇA	1,45%
LUCRO	10%
ADMINISTRAÇÃO	20%
TOTAL	96,09

Tabela 18 – Custos dos Empregados Terceirizados para o Ministério Público

VALORES PAGOS PELA BACK					VALOR PAGO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO POR FUNÇÃO TERCEIRIZADA		
Categoria Profissional	Remuneração (1)	Encargos Sociais (2)	Insumos (3)	Tributos Indiretos (4)	Valor Total (1+2+3+4)	Total X N° Contratados	N° Contratados
Copeira (4 horas)	202,46	173,35	187,74	74,31	637,86	637,86	1
Copeira (6 horas)	303,70	260,02	242,69	106,34	912,76	16.429,68	18
Copeira (8 horas)	371,18	317,80	314,45	132,31	1.135,74	2.271,48	2
Digitador (6 horas)	480,52	411,42	276,38	154,06	1.322,38	63.474,24	48
Digitador (8 horas)	715,44	612,55	373,27	224,33	1.925,60	73.172,80	38
Encarregado nível II	720,73	617,10	428,31	232,89	1.999,02	1.999,02	1
Garçon (6 horas)	386,61	315,61	282,69	127,50	1.094,40	2.188,80	2
Limpador de Vidro (4 hs)	168,72	144,46	224,52	70,90	608,60	4.260,20	7
Marceneiro (8 horas)	479,67	410,70	353,22	163,98	1.407,56	2.815,12	2
Office-Boy (6 horas)	253,08	216,69	210,69	89,73	770,19	8.472,09	11
Recepcionista (6 horas)	386,61	315,61	245,73	122,62	1.052,56	8.420,48	8
Recepcionista (8 horas)	450,52	385,74	322,46	152,79	1.311,51	3.934,53	3
Servente (4 horas)	202,46	173,35	237,97	80,93	694,71	18.062,46	26
Servente (6 horas)	303,70	260,03	312,56	115,55	991,84	3.967,36	4
Servente (8 horas)	371,18	317,80	380,16	140,98	1.210,12	7.260,72	6
Telefonista	450,52	385,74	269,64	145,83	1.251,73	8.762,11	7
Zelador (6 horas)	466,74	399,63	310,08	155,13	1.331,57	6.657,85	5
Zelador (8 horas)	623,57	533,90	368,98	201,28	1.727,73	5.183,19	3
TOTAL						237.969,99	192

Fonte: Coordenadoria de Operações Administrativas

Se por ventura o Ministério Público entendesse que as funções terceirizadas devessem ser substituídas por cargos pertencentes ao seu quadro de pessoal efetivo, teria que criá-los através de Lei, respeitando os procedimentos exigidos para a nomeação deste servidor.

Como já mencionamos anteriormente, conforme a necessidade da instituição, os cargos devem ser criados por Lei e apreciados e aprovados pela Assembléia Legislativa. Criados os cargos, para seu provimento, o candidato deverá prestar concurso público, onde a instituição deverá providenciar Edital e contratar uma empresa que realizará as provas. Para nomeação, o candidato aprovado deverá apresentar a documentação e seguir todas as exigências legais para iniciar suas atividades.

As despesas com o treinamento dos novos servidores ficarão por conta do orçamento do Ministério Público.

Com a finalidade de demonstrar o custo de um servidor efetivo para ocupação de uma vaga terceirizada, utilizaremos quatro amostras apresentadas no quadro abaixo, com valores atuais:

Tabela 19 – CUSTO DO SERVIDOR EFETIVO AO MINISTÉRIO PÚBLICO SE ESSES CARGOS FOSSEM OCUPADOS ATRAVÉS DE CONCURSO

Cargo	Valor da Remuneração Paga ao servidor	Encargos Sociais (Patronal - 11%)	Valor Pago pelo Ministério Público
Digitador (1)	1.942,16	147,64	2.089,80
Recepcionista (2)	1.162,62	61,88	1.224,50
Servente (3)	1.162,62	61,88	1.224,50
Telefonista	1.458,03	94,38	1.552,41
TOTAL			6.091,21

Fonte: Coordenadoria de Pagamento de Pessoal e Coordenadoria de Operações Administrativas

- (1) Cargo aproveitado para Técnico do Ministério Público – exigência 2.º grau completo
 (2) e (3) se enquadrariam no cargo Auxiliar Técnico do Ministério Público II - exigência 1.º grau

Com estes dados, se fizermos um comparativo com o valor pago pelo Ministério Público por uma função terceirizada e quanto pagaria por um cargo efetivo, nos valores atuais, teremos:

Tabela 20 – QUADRO COMPARATIVO DE CUSTOS ENTRE TERCEIRIZADOS E EFETIVOS

Cargo	Custo de um servidor efetivo	Custo de um contratado terceirizado
Digitador	2.089,80	1.925,60
Recepcionista	1.224,50	1.311,51
Servente	1.224,50	1.210,12
Telefonista	1.552,41	1.251,73
TOTAL	6.091,21	5.698,96

Fonte: Coordenadoria de Pagamento de Pessoal e Coordenadoria de Operações Administrativas

Como podemos observar na amostragem do quadro acima, o custo de um terceirizado é menor que o custo de um servidor efetivo ocupando o mesmo cargo.

Nesta análise não foram levados em consideração outros aspectos que são prerrogativas e vantagens somente dos ocupantes de cargo efetivo e que, automaticamente, repercutiriam em ônus para a folha de pessoal, tais como:

- O servidor efetivo tem direito, garantido no Plano de Cargos e Salários, a promoção anual na modalidade merecimento e antigüidade, bem como

- promoções por aperfeiçoamento que são concedidas por cursos realizados; o empregado terceirizado não possui esta vantagem;
- O servidor efetivo possui benefícios como o auxílio creche, que é concedido àquele que possua dependente na faixa etária de 4 meses a 7 anos de idade; o empregado terceirizado não possui esta vantagem;
 - Ao servidor efetivo é concedida Bolsa de Estudo, para graduação e subsídio para pós-graduação, no valor correspondente a 50% da mensalidade de qualquer universidade; o empregado terceirizado não possui esta vantagem;
 - O servidor efetivo possui vantagem pessoal, assegurada pelo Estatuto dos Servidores Cíveis de Santa Catarina, como o adicional por tempo de serviço à base de 3% do seu vencimento e também a concessão de 3 (três) meses de licença-prêmio, a cada 5 anos de efetivo exercício; o empregado terceirizado não possui esta vantagem;

No tocante a estabilidade de um servidor público e um empregado terceirizado, é importante frisar que ao servidor é assegurado todo um procedimento administrativo especial para que seja exonerado, sendo-lhe assegurada, inclusive, ampla defesa. Já um empregado que é regido pela Consolidação das Leis do trabalho – CLT poderá ter seu contrato rescindido a qualquer tempo, independentemente de justificativa.

Outro aspecto a ser citado é a substituição de um servidor e de um empregado, no impedimento de férias ou licenças de qualquer natureza. O servidor efetivo afasta-se do trabalho sem que outro servidor “volante” o substitua, uma vez que esta figura não faz parte do quadro de pessoal efetivo. Já o empregado contratado é substituído pela empresa sempre que, por algum motivo, tenha que se afastar de suas atividades.

Quando em seu art. 37, § 6.º, a Constituição Federal dispõe: “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiro, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa”. Não trata este dispositivo de responsabilidade trabalhista, mas responsabilidade civil objetiva. Mas, a mão-de-obra que presta serviços ao Ministério Público, não pode ser considerada como prestação de serviço público, porque não executa atividades inerentes ao serviço público, prestam serviço, apenas, na qualidade de empresas contratadas.

Assim, a obrigação pela indenização em face de qualquer dano que seus empregados eventualmente causem, não é do Poder Público, não se podendo cogitar a existência de responsabilidade subsidiária ou solidária.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desse trabalho foi estudar o fenômeno da terceirização, no qual foram demonstrados os seus principais efeitos dentro do Ministério Público de Santa Catarina, seu desenvolvimento e aplicabilidade.

Historicamente, constata-se que a partir da década de 1990 a terceirização passou a ser uma das principais características do processo de reestruturação produtiva. Grandes transformações organizacionais, acompanhadas pelas inovações tecnológicas, passaram a desempenhar um importante papel nas relações de trabalho.

Essas mudanças tecnológicas permitiram uma maior flexibilidade na produção e, conseqüentemente, maior facilidade de contratação, demissão, remuneração e transferência dos custos trabalhistas e de mão-de-obra para as empresas prestadoras de serviços.

Atualmente, o processo de terceirização é uma prática adotada em todas as atividades econômicas. A Administração Pública, com as transformações do mundo contemporâneo, também foi forçada a modernizar sua forma de atuação, uma vez que presta serviços a uma sociedade mais exigente e que já incorporou muitos dos efeitos da globalização da economia e da globalização das informações.

Contudo, este processo tem regras e princípios legais que devem ser seguidos obrigatoriamente pelo administrador público. Cabe a ele, assim, atentar para os limites que a legislação lhe impõe e cuidar para que àqueles, cujas atribuições sejam as de fiscalizar e administrar o processo licitatório, cumpram suas obrigações para com os trabalhadores contratados.

O Ministério Público a partir da Constituição Federal de 1988, quando lhe foram conferidas autonomia funcional, administrativa e financeira, optou por criar cargos pertencentes ao seu quadro de pessoal efetivo, somente para o desempenho de suas atividades-fim, terceirizando as demais atividades. Assim, utilizando-se das prerrogativas previstas na Lei de Licitações, foi firmado contrato com a empresa prestadora de serviços Back Serviços Especializados, que hoje disponibiliza 192 trabalhadores ao Ministério Público.

A análise do estudo de caso do fenômeno da terceirização no Ministério Público Catarinense mostra evidências que neste processo, muito embora o valor do custo da remuneração de um terceirizado e de um possível nomeado para execução desta função

seja pequeno, as vantagens que um servidor efetivo adquire no transcorrer da sua vida pública elevariam consideravelmente os custos operacionais e funcionais da administração pública.

Além disso, o estudo realizado ressaltou que o serviço terceirizado para a instituição Ministério Público de SC é importante e necessário, tanto para dar continuidade aos trabalhos desempenhados por servidores do quadro efetivo como pela viabilidade econômica que representa. Entretanto, não se pode deixar de registrar que, embora haja diferenciação nos regimes de trabalho entre os trabalhadores efetivos e os terceirizados, como a ausência de benefícios, menores valores de remuneração e submissão à instabilidade constantes – fatores que induzem a uma elevação da rotatividade do empregado terceirizado - a qualidade de vida dos empregados terceirizados deve ser assegurada.

Desta forma, cabe ao poder público esforçar-se para que as condições de trabalho oferecidas sejam adequadas, os processos de treinamento e qualificação sejam constantes. Somado a isso, deve haver uma fiscalização rigorosa para que as atividades desenvolvidas pelos terceirizados não sejam aquelas que deveriam ser desempenhadas por servidores de carreira.

Conclui-se, portanto, que a aplicabilidade da terceirização deve levar em consideração sempre as melhores formas para que o direito dos terceirizados não sejam desrespeitados. Muito embora o enfoque do estudo tenha recaído sobre as conseqüências benéficas do processo de terceirização para os interesses públicos, não podemos deixar de registrar que estas formas de trabalho, adaptadas às necessidades da sociedade atual, fazem do trabalhador um verdadeiro “equilibrista” em busca da sobrevivência, muitas vezes se sujeitando às condições de trabalho inferiores, ao receber menores salários e ter um tratamento diferenciado, comparativamente aos demais servidores públicos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, L. (2000). **Mercado de trabalho, flexibilização y nuevas formas de regulación.** Campinas: IE/UNICAMP (Cadernos do CESIT nº 29, 43 p.).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da Republica Federativa do Brasil. 29ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

CASTEL, R. As metamorfoses do trabalho. In: Fiori, J. L. (org.). **Globalização, o fato e o mito.** Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1998, 239 p.

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

COUTINHO, L. Notas sobre a natureza da globalização. In: **Economia e Sociedade**, 1995, nº 4, pp. 21-26.

CRUZ, Flávio da (Coord.) et alii. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada.** São Paulo: Editora Atlas, 2000.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Fundamentos do Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2001.

FIORI, J.L. (1995). **A globalização e a novíssima dependência.** Rio de Janeiro: IE/UFRJ (Texto para Discussão nº 343).

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização: uma abordagem estratégica.** 5.ª Ed. 2.ª tiragem. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

HIRST, P. & THOMPSON, G. **Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998, 364 p. (Coleção zero à esquerda).

IANNI, O. **Teorias da globalização.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, 228 p.

LINS, H. N. **Reestruturação Industrial em Santa Catarina: pequenas e médias empresas têxteis e vestuaristas catarinenses perante os desafios dos anos 90.** Florianópolis: Ed da UFSC, 2000.

MATTEI, L. Globalização econômica e exclusão social: duas faces de uma mesma moeda. In: **Economia-Ensaio**, 16(2): 77-101, jul-dez/2002.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo.** 13.ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

NOBREGA, Antônia Lucia Maroja Arcoverde. Terceirização no setor público. Disponível em: <<http://www.trt13.gov.br/revista/6nena.htm>>. Acesso em: 27 de julho de 2005.

PEREIRA, J.M. Desemprego e flexibilização do emprego. In: **Indicadores FEE**, v.26, nº3, p.107-118, 1998.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001, 151 p.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização**. 9.^a ed. São Paulo: Editora STs, 1998.

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

REALLE, Miguel. **Nova fase do Direito Moderno**. 2.^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. **A flexibilidade do direito do trabalho: Crise economica, novas tecnologias e política social do estado**. In: Synthesis : Direito do Trabalho material e processual, n. 12, n. 12, p. 47-50 , jan./jun. 1991.

SANTA CATARINA, Lei Complementar n.º 223, de 10 de Janeiro de 2002. Diário de Justiça de 15 de Janeiro de 2002, pg. 1.

SANTA CATARINA, Lei Orgânica do Ministério Público n.º 197, de 13 de julho de 2000. Diário de Justiça n.º 16.455, de 14 de julho de 2000, pg. 1.

SILVA, Walmor C. **O Ministério Público: sua posição entre os poderes do estado e sua atuação como fiscal da lei e representante da fazenda pública – aspectos da lei orgânica**. Florianópolis: UFSC, 1979.

SOUTO, Marcos Juruema Villela. **Desestatização: privatização, concessões e terceirizações**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Júris, 1999.

TOLEDO JUNIOR., Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Siqueira. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. 1.^a ed. São Paulo: Editora NDJ, 2001.