

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL –
modalidade a distância**

Marcos Fernando Boettcher

**O DESAFIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO
ALEGRE NO PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.**

Porto Alegre

2015

Marcos Fernando Boettcher

**O DESAFIO DA SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO DE PORTO
ALEGRE NO PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção o título de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Swartman

Aprovado em maio de 2015

BANCA EXAMINADORA:

Professor

Professor

Porto Alegre

2015

RESUMO

O presente trabalho relata o processo de terceirização na administração pública, mais especificamente na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. No sentido de aprofundar os estudos sobre a matéria serão apresentadas as características gerais da terceirização, a legislação vigente sobre o tema, a terceirização na administração pública e os motivos e fatores que levam o aparelho estatal a usar este modelo de gestão na prestação dos serviços públicos. Por fim analisaremos a importância deste processo num órgão público da prefeitura de Porto Alegre, onde será analisada a prestação de serviços junto a este órgão público, a integração entre os funcionários terceirizados e os servidores efetivos assim como será verificada a gestão e fiscalização dos serviços terceirizados e por fim será efetuada uma análise da qualidade do serviço terceirizado. Através deste estudo as informações levantadas serão analisadas e as conclusões poderão trazer subsídios para o aprimoramento na prestação dos serviços terceirizados, tendo como objetivo final, o oferecimento de serviços públicos de forma eficiente e de qualidade à população.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública, terceirização, legislação, serviço público, sociedade.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Conhecimento sobre a legislação..... | 26 |
| Tabela 2 – Participação da etapa do planejamento da terceirização..... | 27 |
| Tabela 3 – Conhecimento do conteúdo do contrato..... | 28 |
| Tabela 4 – Proibição dos laços de subordinação e pessoalidade..... | 29 |
| Tabela 5 – Qualidade do serviço público terceirizado..... | 30 |
| Tabela 6 – Terceirização X Serviço Público Direto..... | 31 |
| Tabela 7 – Administração Municipal e os cursos de aperfeiçoamento..... | 32 |
| Tabela 8 – Disponibilidade de tempo para fiscalizar contrato..... | 33 |

SUMÁRIO

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 1. | INTRODUÇÃO..... | 5 |
| 1.1 | DEFINIÇÃO DO PROBLEMA..... | 6 |
| 1.2 | JUSTIFICATIVAS..... | 7 |
| 1.3 | OBJETIVOS..... | 8 |
| 1.3.1 | Objetivo Geral..... | 8 |
| 1.3.2 | Objetivos Específicos..... | 8 |
| 2. | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS..... | 9 |
| 3. | TERCEIRIZAÇÃO: NOÇÕES GERAIS..... | 10 |
| 3.1 | A TERCEIRIZAÇÃO E A LEGISLAÇÃO..... | 13 |
| 4. | A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 19 |
| 4.1 | A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA..... | 21 |
| 5. | RELATÓRIO DA PESQUISA..... | 25 |
| 5.1 | METODOLOGIA..... | 26 |
| 5.2 | RESULTADOS DA PESQUISA..... | 27 |
| 5.3 | ANÁLISE GERAL DOS RESULTADOS DA PESQUISA..... | 37 |
| 6. | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 46 |

1. INTRODUÇÃO

O processo da terceirização é um fenômeno mundial, que teve início na iniciativa privada e atualmente tem sido muito utilizada pela administração pública. Na verdade trata-se de uma ferramenta de gestão, uma espécie de descentralização de serviços públicos, através da formalização de contratos entre o aparelho estatal e as empresas terceirizadas.

O objetivo da terceirização no serviço público é a redução de custos, e a consequente adoção do princípio da eficiência e da economicidade. No entanto, muitas dificuldades têm sido enfrentadas pela administração pública, principalmente no tocante ao cumprimento dos respectivos contratos pela empresa tomadora dos serviços públicos.

Este trabalho relatou o processo de terceirização do serviço público na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, inclusive as dificuldades encontradas pelos gestores públicos e pelas empresas tomadoras no cumprimento dos contratos. A prestação de serviço terceirizado ocorre principalmente nas escolas municipais, e em sua maioria localizadas nas áreas de periferia da cidade. A maioria dos alunos encontram-se em estado de vulnerabilidade social, e este fato reforça a importância do serviço público terceirizado.

A estrutura deste estudo é composta pelo conceito de terceirização e suas características, a evolução da legislação sobre o tema, e a terceirização na administração pública, com o enfoque na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre. Na Metodologia foi realizada uma análise quantitativa e qualitativa, através da aplicação de um questionário às direções das escolas municipais, as quais são responsáveis pela fiscalização do contrato de terceirização. Este questionário contém 10 questões e foi aplicado a 10 direções de escolas, sendo ele respondido por 8 direções. A aplicação do questionário foi realizada através do uso da ferramenta e-mail. O contrato de terceirização objeto desta pesquisa é responsável pela execução de atividades meio nas escolas municipais, como por exemplo: limpeza, manutenção, auxiliar de cozinha e de cozinheira (o). A análise das respostas das questões é uma ferramenta importante para termos uma descrição detalhada do problema, suas causas e ainda traz subsídios para as melhorias em todos os processos da

terceirização do serviço público, desde o planejamento, que é uma fase anterior ao processo de licitação, passando pela gestão e fiscalização, até a avaliação dos serviços executados.

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

A prestação de serviço público terceirizado na Secretaria Municipal de Educação tem se revelado um grande desafio, muitas dificuldades no processo de execução dos contratos. Este quadro causa grandes transtornos à comunidade escolar como a interrupção de serviços importantes entre os quais o oferecimento da alimentação aos estudantes e a limpeza e manutenção das instituições de ensino. No entanto, a administração pública é formalista, adota o princípio da legalidade, regendo-se pela legislação vigente. Ela é obrigada, por exemplo, a conceder prazos de defesa à tomadora de serviços, nos casos em que o contrato estiver sendo mal executado. Muitos problemas exigem uma intervenção rápida pela administração, no entanto, o princípio da legalidade, presente nas normas contratuais, dificulta esta intervenção. Isto torna ainda mais complexo o cenário de dificuldades. Por outro lado, a considerável redução de custos, principalmente relacionado com a redução de despesas de pessoal, é o principal argumento da administração pública em manter a terceirização nos serviços públicos. Mesmo com as dificuldades presentes na terceirização dos serviços públicos, a tendência é que este recurso seja ainda cada vez mais utilizado pelas administrações públicas e isto torna o quadro ainda mais desafiador. Torna-se cada vez mais urgente a adoção de medidas de ajuste, de correção, de controle e de aprimoramento por parte da administração pública, para que o processo de terceirização, de fato, seja um bom instrumento de gestão descentralizada de prestação de serviços públicos. Diante deste contexto, a implantação do processo de terceirização na Secretaria Municipal de Porto Alegre está cumprindo os princípios da economicidade e da eficiência? Afinal, a sociedade demandará cada vez mais do ente municipal a prestação de serviços públicos de qualidade.

1.2 JUSTIFICATIVAS

A sociedade tem demandado crescentemente uma maior eficiência, rapidez e qualidade na prestação dos serviços públicos. A maior transparência, o acesso às informações, antes restritas aos agentes públicos, o processo democrático da participação popular nas escolhas nos investimentos públicos e nas políticas públicas são alguns dos fatores que fazem com que o Estado seja obrigado a atender de maneira mais célere às demandas da sociedade. A organização societária envolvendo Estado, Mercado e Sociedade deve se integrar mais, tendo o interesse público como o objetivo comum. O processo de terceirização faz parte deste contexto de integração. A empresa terceirizada representa o Mercado e tem o dever de prestar o serviço público conforme as exigências do contrato.

O processo de terceirização do serviço público está em curso em todo país, em todos os níveis de governo, no caso federal, municipal e municipal. No município de Porto Alegre, o processo de terceirização revela-se bastante intenso e abrange as mais diversas secretarias e entidades da administração indireta. O foco deste trabalho irá descrever este processo na Secretaria Municipal de Educação. Trata-se de um órgão importante na esfera municipal. Segundo fontes extraídas no site oficial da Prefeitura de Porto Alegre, estrutura é composta por 52 escolas municipais de ensino fundamental, duas escolas municipais de ensino médio, inclusive com a oferta de cursos técnicos, 34 escolas de educação infantil, além do oferecimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) em 34 escolas municipais. Em sua totalidade, esta rede municipal de ensino tem matriculado cerca de 55 mil alunos, possuem um corpo técnico de 1200 servidores. O atendimento das atividades meio, de suporte às atividades fins da secretaria, é realizado através da prestação de serviços terceirizados, atualmente a cargo da empresa Multiclean.

Diante da grande estrutura da Secretaria de Educação e da maior relevância social a prestação de serviço educacional, é de suma importância a prestação de serviços da empresa terceirizada, pois deficiências na sua prestação poderão afetar a qualidade do ensino público municipal como um todo. Este quadro justifica a elaboração deste trabalho.

1.3 OBJETIVOS:

1.3.1 Objetivo geral:

- Analisar o processo de terceirização do serviço público na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) com vistas ao atendimento dos princípios da economicidade e da eficiência.

1.3.2 Objetivos Específicos:

- Fazer uma análise da capacitação dos servidores da Secretaria Municipal da Educação em relação ao processo de terceirização;
 - Observar o relacionamento entre os servidores efetivos e os funcionários terceirizados, pois o trabalho é executado no mesmo ambiente;
- Analisar a qualidade do serviço terceirizado prestado à Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de verificar a prestação eficiente do Serviço Público;
- Verificar as dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos em relação à gestão, fiscalização e cumprimento do contrato terceirizado na SMED e
- Verificar as dificuldades enfrentadas pela empresa terceirizadas na execução do contrato de terceirização.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho foi desenvolvido através do uso da pesquisa bibliográfica sobre o tema. Foi também necessário o uso do Portal Transparência da Prefeitura de Porto Alegre. Adicionalmente foi realizado um questionário às direções das escolas, as quais são responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato de terceirização. Este questionário contém 10 questões, foi aplicado a 10 direções escolares, sendo respondido por 8 direções. Inicialmente foi realizada uma visita às 10 escolas, exposto e explicado o tema da pesquisa às direções e, após com o uso da ferramenta e-mail, foi aplicado o questionário. Neste questionário foi utilizada metodologia de caráter predominantemente qualitativa, onde a ênfase foi o processo de terceirização na SMED, como por exemplo, o controle e a fiscalização do contrato pelos gestores públicos, a qualidade dos serviços prestados e a capacitação dos servidores públicos. As informações coletadas através das respostas das questões foram expostas em tabelas, com o objetivo de facilitar a compreensão do conteúdo da pesquisa. Por final foram realizadas análises das respostas das questões elaboradas. O resultado deste trabalho poderá ensejar sugestões de melhoria, de ajuste nas relações da Administração Pública com as empresas terceirizadas. A sociedade como um todo será a grande beneficiária através da melhor prestação dos serviços públicos.

3. TERCEIRIZAÇÃO: NOÇÕES GERAIS

O termo “terceirização” é oriundo do setor privado, sendo que no Brasil foi introduzido por empresas multinacionais do ramo automobilístico, as quais buscavam dedicar exclusivamente suas atividades apenas na montagem de veículos, deixando para terceiros a execução de atividades como a fabricação e o oferecimento de peças usadas na montagem de veículos (SEKIDO, 2010).

Ciro Pereira da Silva (1997, apud Ramos, 2001, p.50) traz uma definição técnica e perfeita sobre o termo “terceirização”:

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

Pela definição apresentada, podemos afirmar que a transferência de tarefas para outras empresas acarretará uma maior especialização em todo processo produtivo, em toda cadeia de produção de bens e de oferecimento de serviços. Esta maior especialização terá como desdobramentos uma maior produtividade na economia como um todo e nas empresas envolvidas no processo, uma redução de custos. O processo de terceirização nas empresas acarreta uma substituição de custos fixos por variáveis, por exemplo, a extinção do departamento de contabilidade, sendo que esta substituição acarreta redução dos custos globais da empresa. Esta redução dos custos, aliado ao aumento de produtividade, acarreta maior competitividade das empresas no cenário econômico.

No entanto, o cenário econômico é muito competitivo e complexo e o uso desta ferramenta pode causar grandes e graves problemas. Uma paralisação de atividades de uma empresa terceirizada acarretará uma cessação de oferecimento de bens ou prestação de serviços à empresa contratante. Esta empresa por si não poderá produzir o bem ou o serviço e, por conseguinte atender a demanda dos pedidos dos clientes. Ou seja, a terceirização interliga várias empresas contratantes e tomadoras de bens e serviços e se ocorrer algum problema numa empresa, todas as demais empresas interligadas serão afetadas, inclusive os consumidores finais. Este

contexto demonstra que a terceirização precisa ser implantada como uma parceria entre as empresas. O objetivo tem de ser o mesmo: a plena satisfação do consumidor final. A terceirização acarreta dentro de cada empresa uma relativa perda de autonomia no processo produtivo de bens e serviços e esta lacuna somente pode ser preenchida por um trabalho de parceria, de sintonia, de ajuda mútua entre os atores envolvidos.

Alício Soares Júnior (2013) em artigo publicado na revista eletrônica “JUS navigandi”, edição 11/2013, apresenta as principais características sobre a terceirização:

- a) Empresas envolvidas no processo de terceirização, sendo a que terceiriza a atividade, comumente denominada “terceirizante” e a “terceirizada” a que recebe e se incumbe de prestar o serviço, desenvolver a etapa ou fase do processo de produção ou realizar a atividade;
- b) A atividade-fim, atividade principal, objeto social da empresa, é apresentado como não sendo passível de terceirização;
- c) A terceirização está associada à transferência, repasse, atribuição, acesso, delegação, etc., de determinadas etapas, fases do processo de produção ou até mesmo atividades para outras empresas ou profissionais autônomos;
- d) Atividades-meio, tipos de atividades ou etapas do processo de produção que são classificadas ou estão relacionadas como complementares, auxiliares, secundárias, de menor importância, etc. E ainda, por exclusão, será atividade meio a que não for considerada atividade-fim e;
- e) Constituem exemplos comuns de terceirização a prestação de serviços de segurança e manutenção, limpeza e conservação, transporte de pessoas e produtos, telefonia, serviços de reparo e fornecimento de refeições, assistência médica, odontológica e jurídica, serviços de contabilidade e auditoria, de manutenção de máquinas e equipamentos em geral, serviços de informática, processamento de dados e digitação, controle de qualidade, serviços associados ao aperfeiçoamento, treinamento e de realização de cursos, entre outros.

As características apresentadas acima nos fazem refletir como está fortemente inserida a terceirização no processo produtivo da economia.

Segundo os autores Willinson (1985), Zylberstajn (1995) e Nóbrega (1999) o processo da terceirização tem o seu fundamento técnico na NEI (Nova Economia Institucional). Segundo a NEI, que tem como foco principal o estudo das transações e seus custos, a organização é vista como um conjunto de contratos internos ou verticais como horizontais, no caso as terceirizações. A escolha feita pela organização varia de acordo com a especificidade do ativo a adquirir, ou seja, o produto ou serviço a ser comprado com a incerteza da transação a ser efetuada. Quanto menor a especificidade do ativo e a incerteza da transação, mais vantajosa será o contrato horizontal, ou seja, a terceirização. Por outro lado, quanto maior a especificidade do ativo e maior o cenário de incerteza da transação, mais distantes estaremos da terceirização.

O autor Philips (2005) fez um estudo no qual foi feita uma análise do potencial de terceirização de uma função com a sua especificidade, na qual concluiu que menos específica a função e mais comum ela for ao setor, “mais terceirizável” será a função. O autor Philips (2005) complementa que quanto pior for a habilidade da empresa para desempenhar a função, “mais terceirizável” será a função para a empresa.

Apresentadas as razões teórico-técnicas da terceirização, dados da Associação Brasileira das Empresas Terceirizáveis e de Trabalho Temporário (ASSERTEM), relativos aos exercícios de 2010 e 2011, mostram que o número de empregados terceirizados chega a 10,5 milhões, correspondendo cerca de 23,9% dos empregados com carteira assinada no país. Estes dados devem atualmente ainda ser mais expressivos, pois a terceirização é ainda um processo em crescimento no Brasil.

O autor Armando de Souza Prado (apud DI PIETRO, 2008. p.212) classifica a terceirização em três modalidades com finalidades distintas: tradicional, de risco e com parceria. Na tradicional há a transferência de serviços a terceiros, e o preço tem grande relevância na realização do negócio, o que gera riscos na exploração econômica da mão de obra além de outras irregularidades e abusos visando economia no negócio. A terceirização de risco é outra modalidade com a finalidade de burlar a legislação trabalhista através da contratação de mão de obra por terceiros, mas ela é administrada e

supervisionada pela empresa contratante. A terceira modalidade é aquela que ocorre a transferência da execução de atividades a terceiros com a necessária especialização na empresa que foi contratada, estabelecendo parceria mútua entre os contratantes. O último exemplo é a terceirização ideal, aquela que vai trazer ganhos de produtividade, que irá reduzir custos, e irá alavancar o crescimento da economia.

3.1 A TERCEIRIZAÇÃO E A LEGISLAÇÃO

A primeira legislação específica que regulamenta a terceirização, no setor privado, no Brasil, foi editada no Brasil no final da década de 60. (**BRASIL**, Decreto Lei nº 1034, de 21 de outubro de 1969. Diário Oficial da União, de 21 de out. de 1969, Seção 1, p.8952). Este Decreto Lei trata da terceirização dos serviços de segurança nos bancos. Na década de 70 há a legislação que regulamentou a prática do Trabalho Temporário. (**BRASIL**, Lei nº6019, de 03 de janeiro de 1974. Diário Oficial da União, de 04 jan. 1974, Seção 1, p.73). Na Administração Pública a primeira legislação sobre o tema e, ainda atualmente em vigor é o Decreto Lei 200/67 e sua após regulamentação pelo Decreto nº 2271/97. (**BRASIL**, Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, 27 fev. 1967, Seção 1, p.4 e **BRASIL**, Decreto nº 2271/97, de 7 de julho de 1997. Diário Oficial da União, 08 jul. 1997, Seção 1, p.14293). Assim trata o artigo 10 do Decreto Lei 200/67:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Este Decreto estabelecia as diretrizes para a Reforma Administrativa e previa claramente a descentralização da máquina pública, através do uso de

mecanismos dos contratos e das concessões para a execução material das tarefas executivas.

O Decreto 2271/97 regulamenta o parágrafo 7º do artigo 10 do Decreto Lei 200/67:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º 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.

Este Decreto emitido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso é um passo importante para a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, que ocorreu no ano seguinte através da Emenda Constitucional 19, que instituiu a eficiência como princípio constitucional. O Decreto Lei 200/67 não tinha feito a descrição das tarefas executivas e o Decreto 2271 preenche esta lacuna jurídica, elencando as tarefas que serão preferencialmente executadas de forma indireta, ou seja, através de contratos.

A Lei número 8666, a Lei das Licitações (BRASIL, Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, 22 jun. 1993) constitui-se no importante remédio jurídico para a formalização dos contratos de terceirização pela Administração Pública em todos os níveis. Assim tratam os artigos 1º e 2º da lei 8666:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

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

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de

vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

A lei 8.666 regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Todo contrato de serviço terceirizado da Administração Pública é precedido de processo licitatório, ou seja, sem a Lei das Licitações, seria muito difícil a administração pública formalizar contratos, inclusive em relação às empresas terceirizadas.

No setor privado havia uma ausência de legislação na relação entre as empresas terceirizadas prestadora de serviços e as empresas tomadoras de serviços. Na verdade, o vazio provocado pela ausência de legislação impedia a convivência pacífica e o equilíbrio dos fatores de produção: empresa, capital e trabalho. Não se sabia, por exemplo, o que podia ser terceirizado, se somente as atividades meio ou as atividades meio e a as atividades fim, não se sabia a se a responsabilidade das empresas era subsidiária ou a solidária, e a abrangência dos direitos trabalhistas, ou seja, a insegurança jurídica era muito grande. A Justiça do Trabalho julgava muitas e diversas ações sobre a terceirização e a partir deste contexto era imperioso disciplinar esta controversa matéria. E este disciplinamento veio com o Enunciado número 331 do TST:

I. A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 3.1.1974).

II. A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os Órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República).

III. Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20.6.1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade – meio do tomador dos serviços, desde que inexistam a pessoalidade e a subordinação direta.

IV. O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei 8.666/93). (Alterado pela Res. N. 96, de 11.9.2000, DJ 29.9.2000).

A súmula 331 do TST é ainda atualmente um dos principais elementos normativos sobre a matéria da terceirização trabalhista. A deficiência de legislação fez com que o Tribunal Superior do Trabalho fosse obrigado a legislar sobre a matéria. Segundo a autora Karine Kelly Kich (2010), antes do Enunciado 331 somente era permitido o trabalho temporário e serviço de vigilância, ou seja, não englobava outros trabalhos que também eram muito importantes para que as empresas pudessem se concentrar na sua atividade principal ou fim, como por exemplo, os serviços de limpeza. A mesma autora ainda acrescenta que o Enunciado 331 estabelece mais garantias para o empregado terceirizado, pois antes ele era muito prejudicado empresa prestadora de serviços que não adimplia com suas obrigações trabalhistas e pela empresa tomadora de serviços que alegava na ter nenhuma responsabilidade sobre os direitos trabalhistas. O Inciso IV do Enunciado faz uma referência à administração Pública ao mencionar a sua responsabilidade subsidiária, no caso do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa terceirizada.

Na legislação complementa sobre o tema, ainda é interessante mencionarmos o conteúdo da Instrução Normativa nº 2 de 30 de abril de 2008, expedida pelo Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não:

A TERCEIRIZAÇÃO

Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

Parágrafo único. A prestação de serviços de que trata esta Instrução Normativa não gera vínculo empregatício entre os empregados da contratada e a Administração, vedando-se qualquer relação entre estes que caracterize pessoalidade e subordinação direta.

Art. 7º 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.

§ 1º Na contratação das atividades descritas no caput, não se admite a previsão de funções que lhes sejam incompatíveis ou impertinentes.

§ 2º A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº9. 632/98.

Art. 8º Poderá ser admitida a alocação da função de apoio administrativo, desde que todas as tarefas a serem executadas estejam previamente descritas no contrato de prestação de serviços para a função específica, admitindo-se pela administração, em relação à pessoa encarregada da função, a notificação direta para a execução das tarefas previamente definidas.

A Instrução Normativa acima disciplina a execução do Decreto nº 2271/97, saneando dúvidas acerca da sua aplicabilidade, objetivando como deve ser inserida a terceirização na administração pública, através da execução indireta de atividades.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04 de maio de 2001, temos mais uma referência sobre a terceirização no artigo 18, §1: "§ 1º 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". As despesas de pessoal oriundos dos contratos de terceirização estão inseridas nos limites globais de despesas de pessoal de cada poder, no caso no Poder Executivo Municipal este limite é de 60% da receita corrente líquida. O administrador público tem, portanto, limites e responsabilidades nos gastos de despesas de pessoal oriundos dos contratos de terceirização.

Nos últimos anos o grande debate em relação às terceirizações tem sido a questão da responsabilidade da administração pública em relação em relação à questão trabalhista entre os empregados e a empresa terceirizada. O Inciso IV do Enunciado 331 do TST trata da responsabilidade subsidiária da administração pública. No entanto o artigo 71, § 1, da Lei nº 8.666/93 é assim descrito:

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

O Governador do Distrito Federal, perante este conflito jurídico, ajuizou Ação Declaratória de Constitucionalidade, com a finalidade do STF expressar a

constitucionalidade do artigo 71, §1º. Segundo Aldemiro Dantas (2014), a constitucionalidade do referido foi ratificada pelo STF, e ele adiciona que a constitucionalidade do referido artigo não significaria a pura e simples irresponsabilidade dos entes da administração pública, ao contrario eles responderiam nos casos da responsabilidade civil. Em outros termos, segundo Aldemiro Dantas (2014), em cada caso concreto deve ser apreciada a culpa do ente da administração e, uma vez comprovada a culpa, haverá a responsabilidade subsidiária pelas verbas trabalhistas. Esta culpa, seria a culpa *in vigilando*, que ocorre quando há a falta de fiscalização pela administração pública, acerca do correto cumprimento pela empresa contratada de suas obrigações trabalhistas. Na decisão mais recente sobre a matéria, em outubro de 2013, o Plenário do STF ao responder ao Agravo Regimental interposto pelo Estado de São Paulo, negou provimento e proferiu clara e textualmente: “as entidades públicas contratantes devem fiscalizar o cumprimento por parte das empresas contratadas, das obrigações trabalhistas referentes aos empregados vinculados ao contrato celebrado.” A questão agora está pacificada, administração pública além de fiscalizar o cumprimento do contrato, deverá fiscalizar também o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa terceirizada.

Por último, a Câmara dos Deputados aprovou recentemente (08/04/2015) o Projeto de Lei 4330/04, que regulamenta os contratos de terceirização no setor privado e para as empresas públicas, de economia mista, suas subsidiárias e controladas na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Na administração pública a terceirização permanece proibida a terceirização das atividades fim. O projeto de lei seguirá sua tramitação no Senado Federal e depois seguirá para a sanção ou veto presidencial. De fato, a regulamentação da matéria por lei cobrirá um atraso legislativo de mais de vinte anos, no entanto, o tema é muito polêmico, e até a tramitação final, este projeto sofrerá pressões favoráveis e contrárias de vários setores da sociedade.

4. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública brasileira já previa a necessidade da execução de serviços públicos de forma indireta ainda na década de 60, sendo a edição do Decreto Lei 200/67 um fato marcante, ao estabelecer as diretrizes da reforma administrativa do Estado. No entanto, a partir dos anos 80, a economia brasileira enfrenta uma crise econômica grave. O Estado Brasileiro estava endividado, apresentando sucessivos déficits fiscais, dívida externa elevada, a economia estava em quadro recessivo e ainda havia alta taxa inflacionária. O Estado era oneroso demais e para muitos economistas era o principal responsável pela crise econômica. A solução encontrada era a diminuição do aparelho administrativo do Estado, tornando o mais eficiente, menos burocrático, tendo a prioridade para o atendimento ao cidadão. Neste contexto, o autor Bresser Pereira (1998) apresenta uma análise sistemática e cronológica sobre o processo de transformação do Estado nos idos da década de 80 e 90. Adicionalmente informou que a crise dos anos 80 foi em decorrência do crescimento demasiado do Estado, e justamente este crescimento o fazia perder a sua autonomia, sendo que os anos 90 significavam o momento propício para a sua reforma, sobretudo da reforma administrativa. A redefinição da atuação estatal, com o implemento do modelo gerencial de Estado ou “nova administração”, provém da idéia de que os Estados Democráticos são mais do que meros instrumentos democráticos de garantia ao direito de propriedade e da autonomia privada, o Estado é, portanto um ente dotado de legitimidade conferida pela vontade popular, cujo compromisso público impõe a formulação e aplicação de políticas públicas estratégicas com vistas á atuação ágil, eficiente e otimizadas do aparelho estatal (BRESSER PEREIRA, 1998).

Na década de 90, principalmente a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o plano da diminuição do aparelho do Estado foi posto em prática através das privatizações, da delegação de serviços públicos aos particulares e através da terceirização, sendo que através da terceirização a administração pública buscava a colaboração de entidades privadas no desempenho de suas atividades acessórias (DI PIETRO, 2008, p.28).

O Estado objetivava com esta colaboração, a economicidade, entendida não apenas como a economia de recursos, mas também em termos de rendimento pelo capital empregado, ao buscar prestadores especializados fora dela, e a redução dos custos com a gestão dos serviços executados (SOUTO, 2001, p.373). A gestão do serviço público refere-se à forma pela qual é administrado e pode ocorrer em três níveis: Gestão estratégica, gestão operacional e execução material. Na gestão estratégica definem-se estratégias e macro objetivos; na gestão operacional definem-se como as atividades serão realizadas e o menor nível caracteriza-se pela simples execução material das atividades.

Na Terceirização, o Poder Público não delega a gestão estratégica nem operacional, apenas repassa a execução material de determinado serviço (RAMOS, 2001, p. 116-118). Na terceirização, o contratado é mero executor da atividade, a qual é constituída de elementos ou tarefas anexas ao serviço público, com a ausência de laço contratual com os usuários dos serviços públicos. A Administração Pública utiliza dos meios privados na execução dos serviços, mas mantém a titularidade dos serviços públicos. A partir da implantação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, a política de contratação de terceiros na execução de serviços públicos foi bastante intensificada.

Segundo Dora Maria de Oliveira Ramos (2001), a terceirização que se aplica ao Direito Administrativo é aquela que o gestor repassa a um particular, por meio de um contrato, a prestação de uma determinada atividade, sendo o particular mero executor material, não tendo qualquer prerrogativa do poder público. A autora ainda acrescenta que o objetivo da terceirização é a redução da “máquina, com a concentração na atividade fim”.

Há uma grande diferença entre a concessão e a terceirização de serviço público. Na concessão, o concessionário recebe a gestão operacional do serviço público e o presta em seu nome, a remuneração por ele recebida, ocorre através do pagamento dos usuários dos serviços e, por fim o objeto da concessão é todo um serviço público. Na terceirização, o contratado é mero executor da atividade, a qual constitui apenas elementos ou tarefas anexas ao serviço público, é remunerado através do contrato, o contratado não possui

laços contratuais com os usuários do serviço público e, por fim um contrato de terceirização se refere apenas a uma atividade específica. (Ramos, 2001).

4.1 A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

A terceirização na administração pública está diretamente ligada à adoção dos princípios da eficiência e da economicidade, sendo que a não observância destes princípios retiram toda a legitimidade e validade deste processo. Segundo Dora Maria de Oliveira Ramos (2001), a eficiência se refere à excelência dos meios utilizados para a consecução dos objetivos, a qual deve ser perseguida pela Administração, enquanto a economicidade é entendida como a aplicação racional dos recursos públicos visando o melhor custo benefício para a sociedade.

O autor Paulo Modesto (2010, p.107) conceitua eficiência:

O termo eficiência não é privativo de nenhuma ciência, é um termo da língua natural, apropriado pelo legislador em sua acepção comum ou com sentido técnico próprio. São os juristas, como agentes ativos no processo de construção do sentido dos signos jurídicos, os responsáveis diretos pela exploração do conceito jurídico desse princípio no contexto do ordenamento normativo nacional. [...] Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contra produtivo, ineficiente.

Segundo o conceito apresentado, a administração pública é sempre finalista, pois é exercida em nome e favor de terceiros, no caso a sociedade, ela não pode prescindir de agir com eficiência, sendo que este atributo valida e legitima o agir do Estado. A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, adicionou ao artigo 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência, exigindo que em toda a ação da administração pública também seja adotado este princípio. Para poder desempenhar suas funções sob a égide deste novo princípio, a administração pública é obrigada a adotar uma estrutura nova, através da adoção dos processos da desconcentração e da descentralização.

Neste novo cenário, não basta a mera prestação dos serviços públicos pelo Estado, estes devem ser prestados da melhor maneira possível, com a obrigação de ofertar um serviço público adequado, conforme menciona o artigo 175, inciso IV da Constituição Federal. O artigo nº 6, § 1º da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, assim descreve serviço adequado: “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. O Administrador público tem o dever de observar e cumprir o princípio da eficiência no desempenho de suas funções, sendo inaceitável qualquer conduta administrativa que não atenda o dever da eficiência, visto que a atividade de gestão pública tem como finalidade atender as demandas da sociedade.

Nesta conjuntura o processo da terceirização, que é um modelo de gestão pública descentralizada, sobretudo na prestação dos serviços, é um dos instrumentos que o aparelho público estatal poderá usar para o cumprimento constitucional do princípio da eficiência. O autor Clézio Saldanha dos Santos em sua obra *Introdução à Gestão Pública* (2010, p.46) assim descreve a relação da terceirização com a eficiência:

Assim, a terceirização é utilizada como instrumento de emprego dos recursos de forma eficiente. Perceba-se que não está a afirmar que a terceirização não possui um custo para o Estado (pois toda transação possui um custo), mas que essa forma de estrutura estratégica corresponde a uma tentativa de se alocar eficientemente os recursos públicos.

Ao longo dos últimos anos a administração pública em todos os seus níveis (federal, estadual e municipal) adotou intensamente o mecanismo da terceirização e o grande desafio é fazer com que este mecanismo esteja cada vez mais intimamente ligado aos princípios da eficiência e da economicidade. Para este objetivo ser alcançado é dever primordial do Estado fiscalizar, monitorar, ter controle dos contratos assinados com as empresas terceirizadas. O Estado, através dos seus gestores e fiscais, deve estar atento às questões referentes à adimplência pelos contratados dos encargos oriundos do contrato de prestação dos serviços. O Artigo 58, inciso III da Lei das Licitações e Contratos (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) tem a seguinte redação:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de

informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

A leitura deste dispositivo nos mostra que é dever da administração pública acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, ou seja, é necessária a presença de servidores públicos especializados, com conhecimentos técnicos para a execução das atividades, afinal estes servidores servirão de elo de ligação entre a administração pública e as empresas terceirizadas. A administração pública tem utilizado servidores com as atribuições técnicas de gestores e fiscais de contratos.

Gestor do contrato é o servidor que tem uma visão ampla do contrato do sistema ao qual o contrato está inserido e o fiscal é o que comparece em campo e verificando se o contrato está sendo executado conforme seus termos e tem o papel de gerar informações ao Gestor. O Gestor pode ser responsável por mais de um contrato e deve ser preferencialmente exercer suas atribuições com dedicação exclusiva para que se possa executá-lo com o devido zelo, sendo inclusive conhecedor das prerrogativas da Administração. O agente público investido nas funções de gestor e fiscal do contrato deverá ser capacitado pra realizar atividades inerentes ao cargo, pois poderá ser responsabilizado por erros ou ilícitos praticados.

O Gestor e o Fiscal devem exercer um trabalho integrado, tendo inúmeras atribuições, tais como:

- planejar a execução do contrato;
- conhecer em detalhes o objeto do contrato, para que se possa inferir com precisão se o objeto foi entregue ou prestado conforme o edital;
- transformar e formalizar toda e qualquer negociação no processo administrativo aberto para a contratação
- demonstrar tecnicamente o motivo de alterações no objeto, mostrando a possível inadequação.
- verificar a situação trabalhista como a anotação na carteira de trabalho, o gozo de férias e o uso de equipamentos de segurança.
- registrar a história do contrato, contendo os problemas detectados durante a contratação para que se possa aperfeiçoar o próximo edital.

É dever da Administração Pública de garantir que o Orçamento Público será utilizado de forma racional (princípio da economicidade), com o melhor custo benefício possível (princípio da eficiência), por meio do acompanhamento do estrito cumprimento do contrato pelo prestador de serviços.

5. RELATÓRIO DE PESQUISA

A presente pesquisa foi realizada em um importante órgão público da administração pública municipal, integrante da administração direta, conhecida como a Secretaria Municipal de Educação (SMED). A pesquisa foi realizada junto às direções de 10 escolas municipais, responsáveis por cerca de 8000 alunos, cerca de 500 docentes e 150 funcionários terceirizados, sendo o questionário o instrumento utilizado. Estas direções além de possuírem atribuições relacionadas com o trabalho escolar, são igualmente responsáveis pelo acompanhamento, monitoramento e fiscalização do cumprimento do contrato de terceirização, a qual atualmente é exercida pela empresa “Multi Clean” nas atividades de serviços gerais, auxiliar de cozinha e cozinheira nas escolas municipais.

Esta pesquisa visa atender objetivos específicos do presente trabalho, quais sejam:

- constatar possíveis dificuldades encontradas pela gestão e pelas direções na gestão e fiscalização do contrato de terceirização do serviço público;
- observar o relacionamento entre servidores públicos efetivos e os funcionários terceirizados
 - analisar a importância do serviço público terceirizado prestado;
 - analisar a qualidade do serviço terceirizado prestado;
 - verificar o aperfeiçoamento do servidor público municipal em relação ao tema da terceirização;
- verificar a receptividade do trabalho terceirizado junto ao servidor público e;
- apresentar alternativas que possam aprimorar a prestação de serviços públicos terceirizados

5.1 METODOLOGIA

A obtenção de informações é o grande desafio de um trabalho de pesquisa. E esta pesquisa tem o enfoque predominantemente qualitativo. O conjunto de respostas apresentadas através do questionário permitirá uma análise descritiva do cenário imposto pela terceirização na Secretaria Municipal da Educação, principalmente no ambiente das escolas municipais.

A pesquisa qualitativa pode ser definida como um estudo não estatístico, que identifica e análise em profundidade dados de difícil mensuração de um determinado grupo de indivíduos em relação a um problema específico. Os dados não mensuráveis podem ser entendidos como pensamentos, sensações, percepções e opiniões. A pesquisa qualitativa proporciona compreensão em profundidade do contexto do problema e é um método indutivo por excelência.

Segundo Goldenberg (1999), a pesquisa qualitativa não se preocupa com a representatividade numérica, mas sim com o aprofundamento da compreensão a partir de um grupo social ou de uma organização. O autor Godoy (1995) enfatiza a perspectiva integrada da metodologia qualitativa, em que o pesquisador vai a campo com o objetivo de captar o fenômeno a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas.

As pesquisas que utilizam o método qualitativo devem trabalhar com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões e são úteis a quem busca entender o contexto onde algum fenômeno ocorre. O objetivo através do uso deste método é conseguir um entendimento mais profundo e, se necessário, subjetivo do objeto de estudo, sem preocupar-se com medidas numéricas e análises estatísticas (TURATO, 2005).

Há seis delineamentos da pesquisa qualitativa: estudo de caso, análise de documentos, pesquisa-ação, pesquisa de campo, experimento qualitativo e avaliação qualitativa. A pesquisa qualitativa pode ser caracterizada por um espectro de métodos e técnicas, adaptados ao caso específico, ao invés de um método padronizado único. O método deve se adequar ao objeto de estudo (MAYRING, 2002).

O autor Godoy (1995) ressalta a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos e enumera um conjunto de características essenciais da pesquisa qualitativa:

- o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- o caráter descritivo;
- o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador e;
- enfoque indutivo

No uso da metodologia qualitativa, o trabalho de pesquisa pode usar como complemento o enfoque quantitativo, e isto ocorre quando há a possibilidade de congregar variáveis específicas (método quantitativo) com uma visão global do fenômeno (método qualitativo) e quando há a possibilidade de completar um conjunto de fatos e causas associados ao emprego de metodologia quantitativa com uma visão da natureza dinâmica da realidade (DUFFY, 1987). O presente trabalho de pesquisa utiliza predominantemente a metodologia qualitativa, mas apresenta como complemento o enfoque quantitativo.

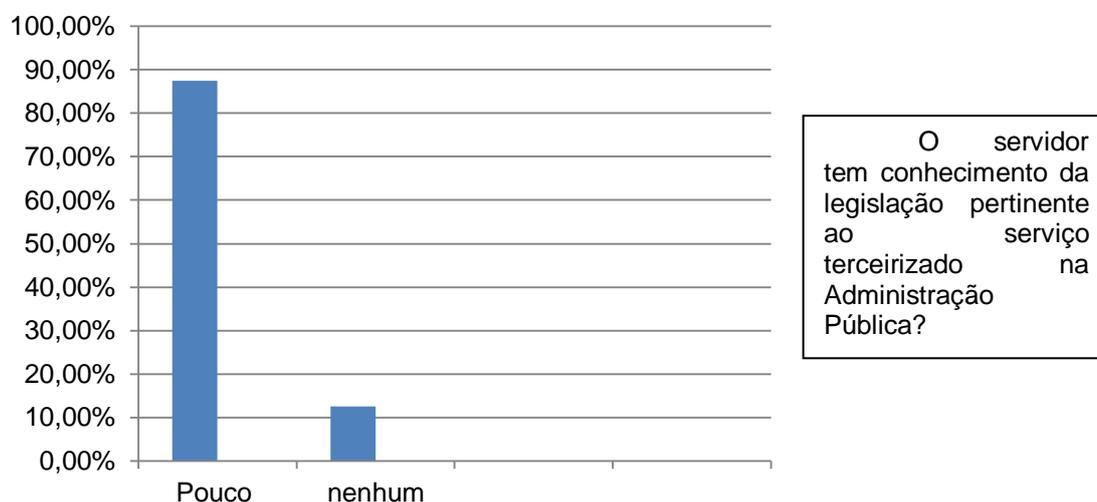
5.2 RESULTADOS DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada através do uso de um questionário às direções das escolas municipais. Segundo informações levantadas junto às direções das escolas, as vice-direções são as responsáveis pela fiscalização do contrato de terceirização de cada escola. O questionário tem 10 questões e foi enviado a 10 escolas municipais, e foi respondido por 8 gestores responsáveis pela fiscalização do contrato. As escolas que responderam o questionário têm cerca de 5400 alunos matriculados, 400 servidores efetivos e cerca de 120 funcionários terceirizados.

Questão 1: A maioria dos servidores entrevistados (87,5%) respondeu que tem pouco conhecimento sobre a legislação que trata do tema da terceirização. Esta constatação revela que embora a terceirização esteja ocorrendo dentro do mesmo ambiente de trabalho em que estes servidores exercem suas atividades, no caso as escolas municipais, os entrevistados

revelaram ter pouco conhecimento da legislação que versa sobre a terceirização na administração pública.

Tabela 1 - Conhecimento sobre a legislação

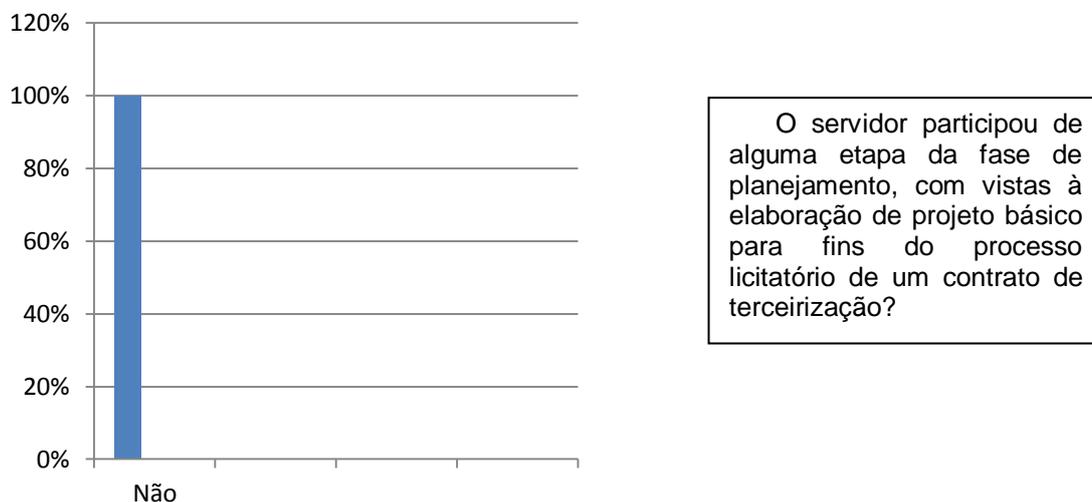


Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 2: Esta questão trata da participação dos servidores na fase anterior à elaboração do processo licitatório da contratação da empresa terceirizada. Nesta fase são discutidas as demandas de cada escola em relação à necessidade de funcionários terceirizados, como por exemplo, a quantidade necessária de auxiliares de cozinha, cozinheiras e auxiliares de serviços gerais em cada escola. Nesta fase também foi decidido como será feita a prestação do serviço terceirizado nas escolas. A ausência das direções das escolas nesta fase revela o caráter centralizador das tomadas de decisão na Secretaria Municipal da Educação. As particularidades, as especificidades de cada instituição não são levadas em consideração. Nenhum servidor que respondeu à pesquisa participou de alguma reunião que tratou sobre a terceirização antes do lançamento do edital de licitação, que visava à contratação de empresa terceirizada para a prestação de serviços públicos nas escolas municipais. Pode-se afirmar que o processo de terceirização nas escolas municipais foi impositivo pela Administração pública. Os servidores não tiveram espaço para participar deste processo. As sugestões dos servidores podem ser importantes e interessantes para a administração pública, afinal a atividade profissional é exercida no mesmo ambiente de

trabalho aonde será exercida a prestação dos serviços, além do fato de possuírem funções gratificadas, no caso direção ou vice-direção da escola.

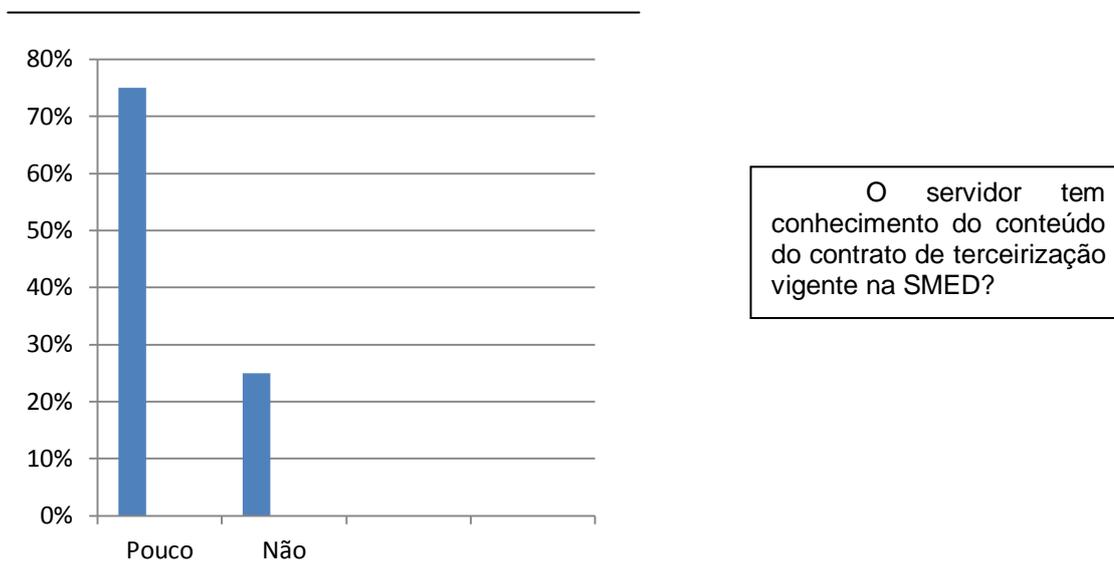
Tabela 2 – Participação da etapa do planejamento da terceirização



Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 3: Esta questão trata do conhecimento do conteúdo do contrato de terceirização vigente nas escolas municipais. Na fase de acompanhamento da execução do contrato é fundamental ter o conhecimento do mesmo. Na pesquisa realizada 25% dos responsáveis pela fiscalização do contrato nas escolas responderam que não possuíam conhecimento do conteúdo do contrato e 75% responderam que possuem pouco conhecimento do mesmo. A direção da escola deve, por exemplo, encaminhar as efetividades dos terceirizados para a Diretoria de Recursos Humanos / SMED na data pré-estabelecida no contrato, assim como verificar se o serviço está sendo feito de acordo com as especificações do contrato (CONTRATO 57.575 - CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES – 5.2 DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO). O resultado da pesquisa mostra que os servidores não têm o conhecimento adequado e necessário para exercer a tarefa de fiscalizar a execução do contrato.

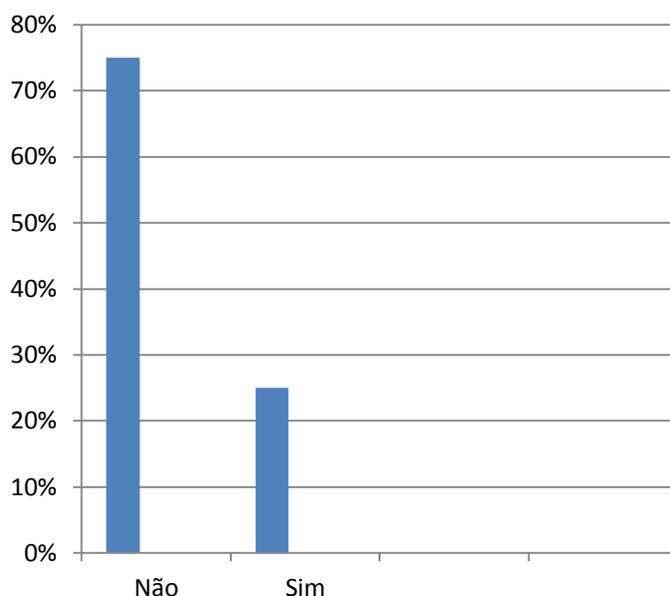
Tabela 3 – Conhecimento do conteúdo do contrato



Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 4: Esta questão trata da proibição dos laços de subordinação e pessoalidade entre os servidores públicos e os funcionários terceirizados. Esta proibição expressa na Súmula 331 do TST deve ser acatada pela Administração Pública, porém tem por outro lado se mostrado como um grande desafio no tocante à operacionalização do contrato. A Administração Pública Municipal ainda tem nos seus quadros de pessoal, alguns servidores públicos efetivos com cargo de cozinheiro e eles trabalham conjuntamente com os servidores terceirizados. Este fato torna ainda maior o desafio de cumprir o regramento legal. Na Administração Pública o princípio da hierarquia ou da subordinação ainda é muito importante, pois estão embutidos no conceito da burocracia estatal. Neste contexto poderá haver problemas de gestão de pessoal, ocasionando inclusive suspensões na execução das atividades de cozinha e de serviços gerais, principalmente relacionadas à limpeza e manutenção, atividades objeto do contrato. No entanto, 75% dos entrevistados responderam não haver problemas relacionados com a suspensão das atividades, devido a cumprimento da norma constante na Súmula 331 do TST.

Tabela 4 – Proibição dos laços de subordinação e pessoalidade

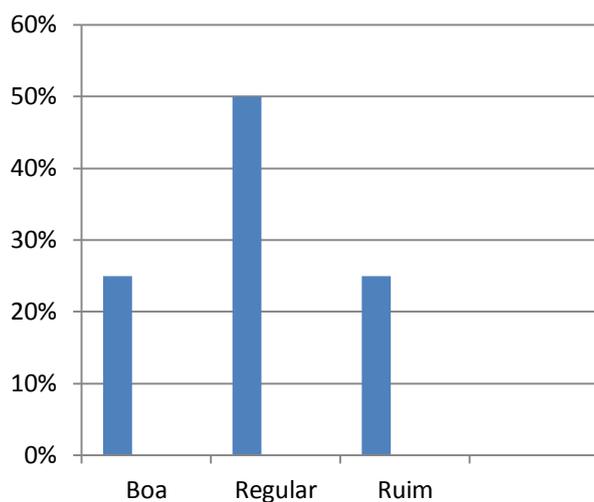


O fato de a legislação proibir laços de subordinação e pessoalidade entre os servidores públicos e os funcionários terceirizados ocasiona problemas como a suspensão temporária das atividades prestadas pela empresa contratada, devido a problemas de gerenciamento pessoal?

Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 5: A questão trata da qualidade do serviço público prestado pela empresa terceirizada na SMED. Infelizmente 75% dos entrevistados, classificaram a qualidade do serviço como regular e ruim. Isto mostra que a administração pública terá de aprimorar todo o processo que envolve desde o planejamento, na qual se selecionam as atividades que serão objeto de terceirização, o aperfeiçoamento do processo licitatório através da obrigatoriedade de novas exigências às empresas concorrentes e a qualificação dos servidores nas atividades de gestão e fiscalização dos contratos. Atualmente, o quadro, em geral, é de prestação de serviço público deficitário. Na área de educação, a responsabilidade do poder público em prestar serviço público é ainda maior, pois mesmo que sejam atividades meio, de suporte, elas são essenciais para a qualidade do ensino e ajudam reduzir a evasão escolar precoce.

Tabela 5 – Qualidade do serviço público terceirizado



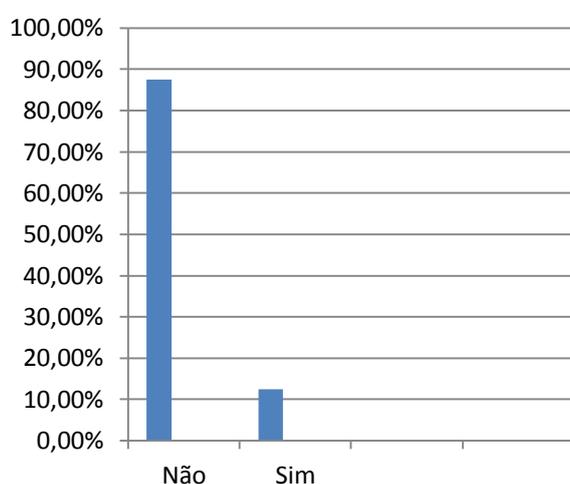
Na sua opinião, qual a qualidade do serviço público prestado pela empresa terceirizada da SMED?

Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 6: A questão faz referência se o serviço público terceirizado é mais vantajoso para administração pública do que o serviço praticado diretamente pela Administração. Na Prefeitura de Porto Alegre, os cargos de cozinheira, auxiliar de cozinha e auxiliar de serviços gerais estão sendo extintos e não há previsão de abertura de concurso público, ou seja, a terceirização é o caminho adotado, porém há vários os problemas a serem resolvidos. Não há dúvida de que este processo tem uma crise de credibilidade e de desconfiança perante os próprios servidores municipais. O constante atraso nos salários por parte da empresa terceirizada gera tensão no ambiente de trabalho. Os funcionários terceirizados recorrem aos servidores para fazer reclamações e ameaçam constantemente interromper as atividades. Este quadro afeta a qualidade do trabalho prestado, sendo que todo este quadro deixa o ambiente de trabalho tenso e inseguro. Os servidores estão desconfiados com a substituição de postos de trabalhos outrora ocupados por colegas por funcionários terceirizados e isto acarreta mudanças nas relações

de trabalho, pois há uma diferenciação muito grande entre o regime celetista e o regime estatutário. Agora os diferenciados regimes convivem no mesmo ambiente de trabalho. Não há dúvida, em termos de redução de custo de despesa de pessoal, o serviço público terceirizado é mais vantajoso para a Administração Pública, mas é necessário também observar se o serviço público é prestado com qualidade, e conseqüentemente atendendo aos princípios da economicidade e da eficiência. Segundo os entrevistados, a prestação de serviços públicos terceirizados não é a mais vantajosa para a Administração Municipal.

Tabela 6 – Terceirização x Serviço Público Direto



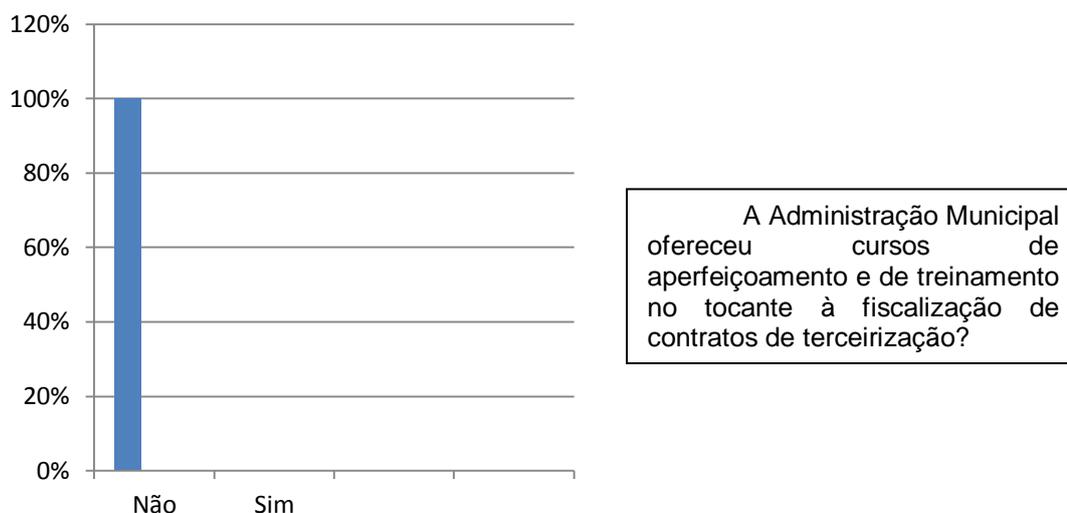
O Serviço Público Terceirizado é mais vantajoso para a Administração Pública do que o Serviço Público praticado diretamente pela Administração?

Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 7: A questão trata dos cursos de aperfeiçoamento ofertados pela administração pública aos servidores municipais no tocante à fiscalização do contrato de terceirização. O contrato prevê a fiscalização do contrato pela Diretoria de Recursos Humanos da SMED, que na verdade trata-se de um departamento centralizado. No entanto, esta Diretoria precisa ser municiada de informações provenientes das direções das escolas. Estas direções são encarregadas de monitorar a execução do serviço no local da prestação dos serviços e informar a Diretoria de Recursos Humanos as irregularidades constatadas. A prestação de serviços terceirizados exige do servidor público qualificação para fazer o trabalho de fiscalização, é necessário, por exemplo, ter conhecimento do contrato de terceirização. Também é necessário ter conhecimento das relações de trabalho, das relações interpessoais, da questão

da proibição dos laços de pessoalidade entre o servidor público e o funcionário terceirizado. É de fato imperiosa a qualificação do servidor público, pois a terceirização não apenas se insere a administração pública, ela também muda a forma de atuação do Estado na prestação dos serviços públicos. No entanto, a Administração pública ainda apresenta a tendência de gerir e fiscalizar o contrato de forma centralizada, não aperfeiçoando os servidores que exercem as atividades no mesmo local aonde os serviços terceirizados são executados.

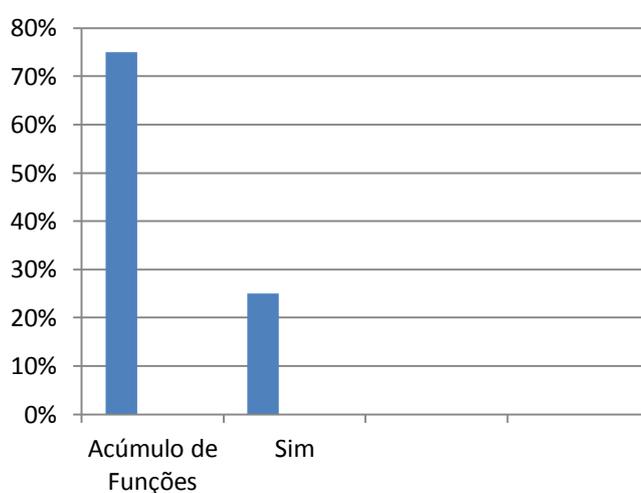
Tabela 7 – Administração Municipal e os cursos de aperfeiçoamento



Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 8: Nesta questão é abordada a disponibilidade de tempo para a execução da tarefa de fiscalizar o cumprimento do contrato de terceirização ou esta atividade terá de ser exercida com acúmulo de demais funções administrativas. Este acúmulo de tarefas poderá influenciar a qualidade do serviço de fiscalização, já que é necessário um acompanhamento contínuo das atividades exercidas pela empresa terceirizada. No levantamento realizado, foi constatado que em nenhum caso, a vice-direção exerce exclusivamente a atividade de fiscalização do contrato, sendo esta atividade exercida com demais atividades administrativas. Em algumas escolas há disponibilidade de tempo para o exercício de atividades administrativas e de fiscalização do contrato, no entanto a maioria dos entrevistados respondeu que o acúmulo de funções administrativas afeta a disponibilidade de tempo para o exercício das atividades relacionadas com a fiscalização do contrato.

Tabela 8 – Disponibilidade de tempo para fiscalizar contrato



Há disponibilidade de tempo para a execução da tarefa de fiscalizar o cumprimento do contrato ou há o problema de acúmulo de funções administrativas?

Fonte: dados coletados pelo autor, 2015.

Questão 9: Nesta questão, o entrevistado é questionado a apontar os problemas relacionados à prestação terceirizada dos serviços públicos, inclusive os problemas diagnosticados pela comunidade escolar em relação a este tema. Apenas dois entrevistados se abstiveram em apontar problemas. Infelizmente, os problemas diagnosticados são graves e variados, ferindo diretamente a qualidade da prestação dos serviços. O problema mais recorrente e apontado pela maioria dos entrevistados é a questão do atraso no pagamento dos salários aos funcionários terceirizados. Este atraso no pagamento dos salários é um exemplo da precarização das relações de trabalho, ou seja, uma espécie de redução das garantias trabalhistas. Atualmente, críticos da terceirização abordam constantemente o fenômeno da precarização no trabalho terceirizado. Este atraso no pagamento dos salários

por parte da empresa terceirizada gera muita instabilidade no ambiente de trabalho, afetando a continuidade na execução das atividades, gerando frequentes interrupções. A falta de continuidade do trabalho é o segundo problema recorrente apontado pelos vice-diretores, mas conforme já explicado, há uma relação direta deste problema com os atrasos no pagamento dos funcionários. Há outros problemas elencados como a falta de equipamentos de proteção individual (EPI); falta de assiduidade dos trabalhadores terceirizados; deficiência de supervisão de pessoal da empresa terceirizada em relação aos seus trabalhadores; atraso no repasse do pagamento do Vale Transporte e Vale Refeição; ausência de um funcionário representante da empresa, na qual os funcionários poderiam dirigir-se e dirimir suas dúvidas e questionamentos; reduzido grau de escolarização dos funcionários e quase ausência de esclarecimento aos funcionários terceirizados sobre salários e benefícios. As respostas nos apresentam uma variedade grande de problemas ligados diretamente à empresa terceirizada, causando instabilidades ao processo de terceirização do serviço público na SMED. Diante destes fatos, há a redução da qualidade do serviço público ofertado à população.

Questão 10: Nesta questão, o entrevistado foi convidado a apresentar sugestões que visem a aperfeiçoar a terceirização como processo de prestação dos serviços públicos. A maioria das sugestões refere que a administração pública deve ter um controle mais rigoroso na etapa da licitação, através da implementação de novas exigências às empresas concorrentes do processo licitatório. No processo de licitação deve ser exigido junto às empresas concorrentes uma melhor qualidade na prestação dos serviços e o comprometimento com o pagamento em dia dos salários dos funcionários terceirizados. Foi sugerido também um estudo da vida financeira da empresa, com a finalidade de averiguar a capacidade de prestação dos serviços e o cumprimento das questões trabalhistas. Outra sugestão importante é administração verificar se os proprietários da nova empresa concorrente, não sejam os mesmos da empresa anterior, a qual teve problemas na prestação dos serviços públicos, ocasionando, inclusive, rescisão contratual e a abertura de novo procedimento licitatório. Também foi sugerido que deve ser coibida e fiscalizada o relacionamento dos proprietários das empresas terceirizadas com servidores da administração pública, principalmente agentes políticos. Uma

sugestão interessante é a implantação de um Cadastro Nacional negativo das empresas terceirizadas, facilitando os controles da administração pública, impedindo as empresas negativas de participar do processo de licitação. Uma vice-diretora apresentou uma sugestão de que a SMED deve subsidiar melhor as direções das escolas no tocante às informações relacionadas sobre a operacionalização dos contratos.

5.3 ANÁLISE GERAL DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O processo de terceirização na Secretaria Municipal de Porto Alegre apresenta várias características apontadas pelos autores anteriormente mencionados neste trabalho. O autor Alício Soares Júnior (2013) aponta exemplos comuns de serviços passíveis de terceirização como por exemplo serviços de manutenção, limpeza e fornecimento de refeições. O mesmo autor relata que a terceirização está associada à transferência de atividades complementares e auxiliares para outras empresas, sendo que no caso da SMED estas atividades são exercidas pela empresa “Multiclean Service - Locação de Mão de Obra Ltda”.

Segundo o autor Philips (2005), em sua análise concluiu que quanto menos específica a função e mais comum ela for, “mais terceirizável” ela será. De fato as funções de cozinheira, auxiliar de cozinha e auxiliar de serviços gerais são funções pouco específicas e muito comuns no mercado, ou seja, o processo de terceirização do presente trabalho confirma a tese do autor. O autor Armando de Souza Prado (2008) classifica a terceirização em três modalidades: tradicional, de risco e com parceria. No setor público e conforme o exemplo estudado predomina a terceirização tradicional, pois o preço através do processo de licitação tem grande relevância na realização do negócio, o que normalmente acarreta problemas na execução do contrato de prestação de serviços, como por exemplo, atrasos no pagamento dos salários dos funcionários.

No campo jurídico, a Lei 8.666, a Lei das Licitações, operacionaliza a terceirização na Administração Pública, desde o processo da escolha da empresa, a formalização do contrato, a execução do contrato e a fiscalização dos contratos pelos gestores públicos. No caso deste trabalho, a Prefeitura de

Porto Alegre, realiza processos licitatórios anuais, sendo que atualmente o contrato de terceirização é prorrogado a cada 30 dias através de termos aditivos, até que seja concluído o processo licitatório em curso. A atividade fiscalizatória do contrato é exercida pelas direções das escolas e centralizada pelos gestores lotados no setor de Recursos Humanos da SMED.

A diminuição do aparelho do Estado, com vistas a ter uma atuação ágil, eficiente e otimizada, segundo a tese defendida por Bresser Pereira (1998) é de fato um processo em curso na administração municipal de Porto Alegre. Os dados do Portal Transparência da Prefeitura apresentam uma substancial redução de cargos ativos de auxiliar de cozinha, auxiliar de serviços gerais e cozinheiro. No entanto, o processo de terceirização implantado na Secretaria Municipal de Educação apresenta dificuldades, as quais foram levantadas neste trabalho, que impõem restrições a uma atuação estatal eficiente e otimizada na aplicação dos recursos públicos.

A adoção do processo de terceirização com o objetivo de proporcionar a economicidade dos recursos públicos, conforme a descrição do autor Souto (2001) foi alcançada pela administração municipal. De fato, ao analisar o conteúdo do contrato de terceirização, há economia de recursos públicos e também redução de custos com a gestão dos serviços públicos executados. O contrato prevê a prestação de serviços públicos em atividades de suporte às atividades escolares de ensino. No entanto, se a administração contratasse servidores efetivos, os gastos de remuneração de pessoal aumentariam, ou seja, as despesas públicas seriam maiores.

Segundo Dora Maria de Oliveira Ramos (2001), o processo de terceirização é um caso típico em que a Administração Pública repassa a uma empresa particular a prestação de serviço público. No exemplo a empresa "Multiclean Service – Locação de Mão de Obra Ltda - através do uso da ferramenta do contrato, realiza a prestação de atividades de limpeza, manutenção e oferecimento de refeições aos estudantes, possibilitando à SMED a concentração na atividade fim, no caso as atividades de ensino desenvolvidas pelos professores.

A autora Dora Maria de Oliveira Ramos (2001) menciona que o processo de terceirização na administração pública está diretamente ligado à adoção do princípio da economicidade e da eficiência. Neste trabalho constatou-se a

adoção do princípio da economicidade, mas por outro lado o serviço público não é prestado de forma eficiente. O autor Clézio Saldanha dos Santos (2010) descreve a terceirização como estrutura estratégica que possibilita o emprego de recursos públicos de forma eficiente. No entanto, a eficiência está ligada à relação custo benefício dos serviços prestados. Os problemas apontados nas análises a seguir, nos apontam que o processo de terceirização, objeto deste estudo, não atingiu o objetivo principal: a prestação de serviço público eficiente.

Os resultados apresentados na pesquisa relatam um quadro desafiador para a Administração Pública. A Terceirização é uma espécie de método de gestão descentralizada de prestação dos serviços públicos e é defendida como um mecanismo a ser utilizado para tornar o Estado mais eficiente na prestação dos serviços públicos. No entanto, a pesquisa mostra que o processo de terceirização apresenta problemas desde o seu planejamento, fase anterior ao processo licitatório. Nesta fase, por exemplo, os servidores públicos, no caso diretores e vice- diretores das escolas, aos quais futuramente irão conviver diretamente com a prestação dos serviços, não participam das reuniões preparatórias. A ausência destes profissionais, na fase do planejamento, pode carecer o processo, desde a sua fase inicial, de informações relevantes. Aliás, a pesquisa demonstra que a tomada de decisões é ainda muita centralizadora na SMED.

A questão da falta de conhecimento da legislação sobre o tema da terceirização no serviço público é outro problema para a Administração Pública. A base legal da elaboração dos contratos de Terceirização é a lei 8.666/93, sendo que a Prefeitura de Porto Alegre utiliza o receituário da terceirização de forma crescente há cerca de 15 anos. No entanto, mesmo com a terceirização presente em praticamente todos os setores administrativos da Prefeitura, os servidores desconhecem a legislação. E este desconhecimento afeta a qualidade do trabalho de fiscalização da prestação dos serviços públicos contratados, pois dificilmente estes servidores conhecem, por exemplo, as obrigações e os direitos da empresa contratada e da administração pública. O contrato número 5.757, datado em 30 de dezembro de 2015, tendo as partes integrantes o Município de Porto Alegre e a empresa Multiclean Service – Locação de Mão de Obra, prevê em sua Cláusula Terceira - Da Execução Dos Serviços, as atribuições de cozinheira, de auxiliar de cozinha e auxiliar de

serviços gerais. Nestas atribuições constam os procedimentos que devem ser executados, como por exemplo, a cozinheira deve dentre outras tarefas: guardar e conservar os alimentos adequadamente; preparar dietas especiais e normais, refeições, de acordo com os cardápios pré-estabelecidos e supervisionar o serviço de limpeza de cozinha bem como distribuir, fiscalizar e orientar os trabalhos auxiliares. Por outro lado na Cláusula Quinta do referido contrato consta dentre outras obrigações do município: prestar esclarecimentos solicitados pela contratada, verificar se o serviço está sendo feito de acordo com as especificações e encaminhar as atividades dos terceirizados para Diretoria de Recursos Humanos/ SMED mensalmente na data pré-estabelecida. A pesquisa apontou que a maioria dos entrevistados conhece pouco o conteúdo do contrato de terceirização. Sem os devidos conhecimentos do contrato, a atividade de controle e de fiscalização da execução do contrato nas escolas fica prejudicada.

O processo de terceirização no serviço público altera o ambiente de trabalho, pois agora temos no mesmo local de trabalho, funcionários terceirizados e servidores públicos efetivos que são pertencentes ao quadro geral de servidores da prefeitura. Os servidores são regidos pelo regime estatutário, são estáveis, podendo somente ser demitidos do serviço público após o julgamento do Processo Administrativo Disciplinar, tendo sido disponibilizada ampla defesa. Por outro lado, os funcionários terceirizados, são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), onde não há estabilidade, sendo a demissão um ato de conveniência e oportunidade da chefia ou do proprietário da empresa. O quadro é de fato emblemático, pois há funcionários terceirizados prestando serviços públicos, no caso atividades meio, no mesmo ambiente de trabalho, onde estão lotados servidores públicos. A questão é que a Súmula 331 do TST proíbe laços de subordinação e pessoalidade entre funcionários terceirizados e servidores públicos. Na verdade, esta proibição garante autonomia aos funcionários realizarem suas atividades nas escolas, conforme o estipulado pelo contrato. Na prática, as empresas terceirizadas têm representantes, chamados de prepostos, na qual os servidores responsáveis pela fiscalização nas escolas se dirigem para fazer reclamações e sugestões, evitando assim a subordinação e a pessoalidade. A pesquisa constatou que esta restrição legal não atrapalha o andamento das

atividades, não gera interrupções dos serviços públicos. Ao poder público é dever fiscalizar, mas jamais esta fiscalização pode romper a restrição legal da pessoalidade e da subordinação.

O processo de terceirização é um tema muito debatido, desde que o Projeto de Lei 4.330 foi aprovado na Câmara dos Deputados, a mídia tem explorado a matéria de forma bastante exaustiva, sendo que inclusive campanhas publicitárias a favor e contra as terceirizações são vinculadas nos meios de comunicação. Os sindicatos ligados aos servidores públicos são contrários às terceirizações e esta pesquisa demonstra que a rejeição à terceirização no serviço público é forte nos servidores públicos. A grande maioria dos servidores entrevistados não consideram a prestação de serviços terceirizados mais vantajosa para a administração pública do que aquela prestada pela administração direta. Em resumo, os servidores entrevistados preferem que os serviços públicos sejam executados por funcionários públicos. Pode haver razões corporativistas, embora o processo de terceirização no serviço público tenha se iniciado nos anos 90, este fenômeno é ainda recente na administração pública brasileira. De fato a terceirização tem retirado postos de trabalho dos servidores efetivos. Segundo a lei 6.309/88, há na Administração Municipal Direta, que envolve todas as Secretarias Municipais, 402 cargos de auxiliar de cozinheira, porém 73 cargos ativos. No cargo de auxiliar de serviços gerais há 424 cargos, porém 239 cargos ativos. No cargo de cozinheiro há 123 cargos, porém somente 41 cargos ativos. A diferença entre a totalidade de cargos disponíveis e de cargos ativos é suprida pelo trabalho terceirizado. Outro ponto importante é que nos últimos 25 anos, a demanda educacional aumentou muito, sendo necessária a construção de inúmeras escolas. A quantidade de cargos de auxiliar de serviços gerais, auxiliar de cozinha e de cozinheira estabelecida pela lei 6.309/88 não seria suficiente para fazer jus à nova demanda. O contrato assinado entre a Administração Pública e a empresa “Multiclean Service” previu a contratação para o mês de março de 2015 de 144 cozinheiras, 369 auxiliares de cozinha e 544 auxiliares de serviços gerais (PORTAL TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO, 2015). Com a exceção da função de auxiliar de serviços gerais, que também é exercida nos prédios próprios da SMED, as funções de cozinheira e auxiliar de cozinha são exercidas exclusivamente nas escolas

municipais. A Administração Pública tem o argumento da redução de custos como um dos principais motivos para o uso da terceirização. No entanto, se analisarmos o valor do contrato (R\$ 2.342.703,74) para o mês de março de 2015 e dividirmos ao total de trabalhadores terceirizados (1057) chegaremos ao valor de R\$ 2.216,36 por trabalhador contratado. Através da consulta ao Portal de Transparência e Acesso à Informação, podemos constatar que a remuneração média, acrescidas as indenizações, relativa aos cargos de auxiliar de cozinha e auxiliar de serviços gerais é muito próxima ao valor de R\$ 2.216, sendo que a remuneração dos servidores de letras iniciais (A, B) é até inferior. No caso do cargo de cozinheira, constatou-se que a remuneração média do servidor municipal é superior a R\$2.216. A Administração Pública através do uso da terceirização, não têm o ônus da sua parte das contribuições previdenciárias, do pagamento do décimo terceiro salário, além das eventuais gratificações e indenizações. No entanto, os funcionários terceirizados recebem remuneração muito inferior a R\$ 2.216, aliás, nos cargos de auxiliar de cozinha e auxiliar de serviços gerais a remuneração é de um salário mínimo nacional. Os trabalhadores têm todos os direitos trabalhistas e isto aumenta os custos para a empresa, mas tem-se debatido os custos administrativos das empresas terceirizadas. Mesmo com salários reduzidos, há constante atraso nos salários, mesmo o poder público executando os pagamentos em dia. O pagamento de reduzidos salários e com constantes atrasos gera transtornos administrativos, profissionais e sociais graves, afinal diminui a renda do terceirizado numa cidade de alto custo de vida. O Município de Porto Alegre reduziu custos financeiros através do uso do mecanismo da terceirização, mas por outro lado o uso desta ferramenta tem causado problemas à própria administração e para sociedade. O mecanismo da terceirização terá credibilidade junto aos servidores públicos somente quando for aperfeiçoado, através da adoção de medidas de ajuste, de correção e de enfrentamento aos problemas constatados.

O processo de terceirização na administração pública necessita da qualificação técnica dos servidores para exercer o trabalho de fiscalização dos serviços prestados, ou seja, os servidores precisam acompanhar, monitorar e avaliar a execução do contrato e fazer cumprir o seu cumprimento. No entanto, todos os entrevistados responderam que a administração não ofereceu

nenhum curso de aperfeiçoamento, nem mesmo cursos de pequena duração, de oito horas em média. A administração deveria também ter como foco de preocupação, a integração entre o serviço terceirizado, ou seja, a atividade meio e o serviço fim da educação, que é prestar ensino de qualidade para os alunos. Afinal o conjunto de atividades ocorre no mesmo local, e precisa ser realizado de forma integrada, não pode haver distanciamento entre os trabalhadores terceirizados e os servidores públicos. O objetivo do trabalho terceirizado é dar o suporte necessário para que os profissionais da educação tenham condições de oferecer aos alunos ensino de boa qualidade, portanto, não seria exagero que a relação entre o trabalhador terceirizado e o servidor público tem de ser de parceria. Ao não oferecer nenhum curso de aperfeiçoamento, a terceirização é inserida nas escolas municipais sem os servidores públicos estarem preparados para esta nova realidade.

Ao realizar as visitas às escolas, constatei que há entre 15 a 25 trabalhadores terceirizados em cada instituição de ensino, sendo que este número varia conforme a estrutura física da escola. Normalmente esta atividade de fiscalizar a execução do contrato é exercida pela vice-direção da escola. No entanto, a maioria dos entrevistados alegou acúmulo de outras funções administrativas, portanto não dispõem de tempo suficiente para exercer a atividade fiscalizatória de forma apropriada. Este quadro possibilita, por exemplo, que pequenas distorções perdurem por vários dias, fazendo com que pequenos transtornos transformem-se em grandes problemas. Uma fiscalização atenta diagnostica problemas na sua fase inicial, e conseqüentemente as medidas de ajuste são mais simples de serem executadas. A presença de trabalhadores pouco qualificados na empresa terceirizada é outro fator que demanda uma fiscalização mais intensa por parte dos servidores responsáveis.

O estudo revela a diversidade de problemas enfrentados pela empresa terceirizada na prestação dos serviços pactuados no contrato. Há problemas de gerenciamento de pessoal, nos atrasos constantes no pagamento de salários, na baixa escolaridade dos funcionários, na falta de Equipamentos de Proteção Individual (EPI), falta de informações aos funcionários sobre salários e benefícios e interrupções na prestação dos serviços. Nenhum servidor apontou diretamente a administração pública nos problemas enfrentados pelo processo,

todas as dificuldades apontadas têm ligação direta com a empresa terceirizada. No entanto, se a empresa falha ao prestar o serviço público, a administração pública em algum momento deste processo também tem falhado. Esta falha pode estar na fase do planejamento dos serviços públicos a serem terceirizados, pode estar nas exigências brandas às empresas no processo licitatório, pode estar na baixa capacitação dos servidores, pode haver falhas no processo de fiscalização, pode estar nas penalidades brandas contidas no contrato, além de outras causas possíveis. Em resumo, a administração pública tem total responsabilidade na prestação dos serviços terceirizados e é dever dela adotar medidas de ajuste, de correção, no menor tempo possível, afinal o poder público tem de fazer uso racional dos recursos públicos, seguindo o princípio da economicidade. Atualmente, em outros casos de terceirização dos serviços públicos em demais órgãos da administração pública, o atraso no pagamento de salários e a conseqüentemente paralisação dos funcionários tem se revelado um problema sério e recorrente, com graves transtornos à prestação dos serviços públicos, inclusive os serviços essenciais à população. No entanto, o Supremo Tribunal Federal proferiu em 2013, que caso a administração falhar na fiscalização em relação às obrigações trabalhistas da empresa, ela será responsabilizada e terá de arcar com o pagamento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores. Neste cenário, caso haja apropriação indébita dos recursos públicos destinados ao pagamento das garantias trabalhistas, por parte dos proprietários das empresas, poderá a administração pública ser obrigada a pagar novamente os funcionários terceirizados. Todo este contexto envolvendo o processo da terceirização do serviço público é muito complexo, e o aparelho estatal tem um grande desafio de aprimorar, aperfeiçoar, corrigir os graves problemas e distorções, e no caso específico da SMED, o caminho a ser seguido é o mesmo.

Todas as sugestões apresentadas pelos entrevistados apontam que o poder público tem a incumbência de tomar diversas medidas com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço público terceirizado na SMED. Há a necessidade de qualificar o processo de licitação, segundo a maioria dos servidores. Este processo terá de ser mais rigoroso, inclusive com o uso da ferramenta da investigação das empresas concorrentes e de seus proprietários. Há necessidade de maiores exigências financeiras da empresa concorrente. A

Administração pública terá basear a escolha da empresa que oferecer a melhor combinação preço e qualidade do produto e serviço. No entanto, se as exigências da administração pública aumentarem muito, o preço do serviço a ser ofertado também aumentará. Neste caso, um dos principais argumentos a favor da terceirização, que é a redução de custos de pessoal para o poder público, poderá ser questionado. Na verdade, o processo de licitação precisa ser aperfeiçoado, mas conforme já comentado anteriormente, todo processo de prestação de serviço público terceirizado precisa ser reformulado. Os contratemplos enfrentados pelo Estado em todos os seus níveis, através do processo da terceirização, são grandes e variados e na SMED não tem sido diferente. As medidas que terão de ser adotadas são igualmente complexas e difíceis, mas o poder público tem a obrigação de oferecer à sociedade serviços públicos terceirizados de qualidade, executados sob o manto do princípio constitucional da eficiência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da terceirização consiste em transferir para outrem atividades consideradas secundárias, ou seja, de suporte, atendo-se a empresa à sua atividade principal, ou seja, a empresa concentra-se na sua atividade-fim, transferindo as atividades meio (BARROS, 2008).

Na administração pública brasileira, o instituto da terceirização está sendo utilizado há cerca de vinte anos, principalmente após a Reforma Administrativa e Gerencial do Aparelho do Estado, promovida por Bresser Pereira em 1995. Na Administração Pública, a terceirização é uma forma de descentralização da prestação de serviços públicos, pois se constitui num instrumento que possibilita a redução de custos com pessoal, através da contratação de empresas especializadas na prestação de determinados serviços. Neste contexto, a administração adotaria conjuntamente os princípios da economicidade e da eficiência.

O trabalho de pesquisa trouxe diversos conceitos sobre a terceirização, incluiu exaustivamente a legislação sobre o tema e fez uma descrição da terceirização na administração pública brasileira, com amplo enfoque histórico. Este amplo e rico referencial teórico tornou possível descrever detalhadamente o processo de terceirização num órgão público da administração municipal do município de Porto Alegre: a Secretaria Municipal de Educação. Através desta descrição, constatou-se que há ainda muitos desafios a serem enfrentados pela administração pública municipal para que a terceirização no serviço público atenda aos princípios da economicidade e da eficiência. Este trabalho constatou que o processo de terceirização na SMED cumpre o princípio da economicidade, mas no tocante ao cumprimento do princípio da eficiência há objeções a considerar, principalmente na qualidade dos serviços prestados e os conseqüentes benefícios à população. O mapeamento dos problemas diagnosticados na SMED servirá para os gestores públicos terem uma boa noção das dificuldades enfrentadas pela administração pública em gerir um contrato de terceirização. O gestor público precisa ter uma boa visão geral do contexto, da complexidade do problema. Assim, ele poderá fazer diagnóstico preciso e adotar medidas corretivas, com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço público terceirizado.

O princípio da eficiência na Administração Pública está diretamente ligado à qualidade, no caso a qualidade na prestação do serviço público terceirizado. Esta qualidade na prestação dos serviços públicos é construída com ampla participação dos servidores, sendo que as críticas construtivas e a apresentação de idéias e sugestões por parte de servidores públicos são muito importantes para aperfeiçoamento do processo, no caso a prestação de serviços públicos através de empresas terceirizadas. A qualidade na prestação do serviço público não é construída através de decretos, leis, normas administrativas, ou seja, imposta de cima para baixo, a qualidade é construída a partir da base, com a participação dos servidores. Neste trabalho, constatou-se que a participação dos servidores neste processo é mínima, e o mais grave é que sequer são engajados e motivados a participar dele. A reduzida capacitação dos servidores é apontada através do desconhecimento do conteúdo do contrato de terceirização, da legislação sobre a terceirização, a não existência de cursos de aprimoramento, sendo que este quadro demonstra o grande afastamento dos servidores de todo o processo em curso. Esta falta de capacitação dos servidores públicos reduz a qualidade da fiscalização dos serviços terceirizados prestados, diminuindo o controle da administração pública sobre os recursos empregados. O relacionamento entre os funcionários terceirizados e os servidores públicos, aos quais, compactuam mesmo ambientes de trabalho, é profissional, não havendo descumprimento da legislação que proíbe laços de subordinação e pessoalidade. Mesmo existindo dois regimes de trabalho diferentes: o estatutário e o celetista, este fator não é empecilho para o desenvolvimento das atividades fim e meio conjuntamente. Os problemas que ocorrem na prestação dos serviços públicos, como a suspensão temporária das atividades por parte dos funcionários terceirizados, estão diretamente ligados com a empresa terceirizada, principalmente os atrasos no pagamento de direitos trabalhistas. Este fator afeta decisivamente a qualidade dos serviços prestados à população. O trabalho evidenciou em dados descritivos a situação do processo de terceirização na SMED. A participação dos servidores é crucial para que se obtenha o caminho mais adequado para a obtenção da qualidade dos serviços públicos e para que se coadune aos fins da administração: o bem comum e a satisfação do interesse público.

O levantamento dos problemas junto aos servidores públicos, no processo de terceirização na SMED, assim como as sugestões apresentadas pelos servidores, permitirá à Administração colher informações valiosas, que poderão servir de subsídio para a tomada de decisões mais direcionadas ao aprimoramento do processo da terceirização. Os problemas relacionados ao processo de terceirização, conforme o exemplo estudado são bem variados, mas caberá à Administração Pública entender cada um destes obstáculos e buscar a melhor solução para cada problema encontrado.

O grande objetivo da terceirização no setor público é ampliar a eficiência no emprego dos recursos públicos, com a finalidade de gerar serviços públicos de maior qualidade com a respectiva diminuição de custo. Com a aplicação do princípio da eficiência, o Estado visa assegurar o direito fundamental à boa administração pública aos cidadãos, e por fim, atender o objetivo traçado na Constituição Federal: a promoção do bem de todos. No entanto, a realidade nos mostra que o Estado terá de superar inúmeros desafios, para que a terceirização no serviço público seja de fato sinônima da aplicação do princípio constitucional da eficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bresser Pereira, Luís Carlos – Reforma do Estado e Administração Pública e Gerencial. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1996.

Dantas, Aldemiro - A terceirização e a responsabilidade dos entes da administração pública. Disponível em: aldemirodantas.jusbrasil.com.br/artigos/121935821/a-terceirizacao-e-a-responsabilidade-dos-entes-da-administracao-publica - Acessado em 14 de abril de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1997. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao - Acessado em 25 de abril de 2015

_____. **Decreto nº2271**, de 7 de julho de 1997. **Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e dá outras providências.** Disponível em [WWW/planalto.gov.br/acervo/legislacao](http://WWW.planalto.gov.br/acervo/legislacao) - Acessado em 25 de abril de 2015

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª Edição. São Paulo Editora Atlas, 2008

Fantoni, Natália – A responsabilidade da Administração Pública pelo pagamento das verbas trabalhistas inadimplidas pela empresa prestadora em casos de terceirização de serviços. Disponível em: www.lume.ufrgs.br/handle/10183/31300 - Acessado em 28 de julho de 2014.

Fernandes, Jorge Ulisses Fernandes, Lara, Diva Belo - Terceirização no Serviço Público. Disponível em: www.tcm.rj.gov.br/Noticias/10612/Revista_TCMRJ_54.PDF Acessado em 25 de julho de 2014.

Gonçalves, Carolina Lima – Terceirização na administração pública e o princípio constitucional da eficiência. Disponível em: www.ambito-juridico.com.br/site/?_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13517&revista_caderno=4. Acessado em 15 de abril de 2015.

Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008 Ementa: dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm. Acessado em 14 de abril de 2015.

Kich, Karine Kelly – Súmula 331 do TST - Análise do instituto normativo e sua importância para a terceirização trabalhista. Disponível em:

www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revistas_artigos_leitura&artigo_id=7729 Acessado em 12 de abril de 2015.

Jardim, Anna Carolina Salgado e Pereira, Viviane Santos – Metodologia Qualitativa: é possível adequar as técnicas de coletas de dados aos contextos vividos em campo? Disponível em: sober.org.br/palestra/13/392.pdf - Acessado em 27 de abril de 2015.

Junior, Alcidio Soares – A terceirização e o enfoque de seus conceitos. Disponível em: jus.com.br/artigos/25901/a-terceirizacao-e-o-efoque-de-seus-conceitos - Acessado em 08 de abril de 2015.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art.37, inc.XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao – Acessado em 25 de abril de 2015.

Neves, José Luís – Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. Disponível em: www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf Acessado em 28 de abril de 2015.

Portal Transparência e Acesso à Informação. Disponível em: www2.portoalegre.gov.br/transparencia/ Acessado em 30 de abril de 2015.

Prado, Armando de Souza – O Processo de Terceirização na Economia Brasileira. Cadernos de Monografias da FITO-SP-1997

Qualitativa. Disponível em: www.polispesquisa.com.br/qualitativa.php. Acessado em 28 de abril de 2015.

Ramos, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo, 2001

Salvino, Marcos Ribeiro e Ferreira, Simone Rodrigues - Terceirização de Serviços Públicos na Administração Pública e Responsabilidade Trabalhista. Disponível em: www.esade.edu.br/esade/user/file/esade06.pdf. Acessado em 27 de julho de 2014.

Ribicki, Rafael Antônio - A Terceirização pela Administração Pública – a nova súmula do TST. Disponível em: www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n-link=revistas_artigos_leitura&artigo_id=10873 Acessado em 09 de abril de 2015.

Sikido, Amélia Midori Yamane. Terceirização na Administração Pública, a Gestão e a Fiscalização dos Contratos. Disponível em: portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055866.PDF - Universidade Gama Filho. Brasília – setembro/2010. Acessado em 28 de julho de 2014.

Trabalho: número de terceirizados chega a 10,5 milhões; diz Sindiprestem Disponível em: www.labor.com.br/noticias/trabalho-numero-de-terceirizados-chega-a105-milhoes-diz-sindiprestem Acessado em 06 de abril de 2015.

Teixeira, Hélio Janny; Martelanc, Roy; Filho, Luiz Patrício Cintra do Prado – Dilemas e Perspectivas da Terceirização no Setor Público, II Congresso Consad de Gestão Pública-Painel 17: Terceirização: solução ou problema.