

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Cristiane Taís Bednarski

**TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre
2012

Cristiane Taís Bednarski

**TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: ESTUDO DE CASO NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre
2012

*Dedico este trabalho ao Junior, que
pacientemente me apoiou nos
momentos difíceis da minha
graduação e que trouxe amor e
felicidade à minha vida.*

RESUMO

Esta pesquisa teve como objetivo apresentar o quadro atual da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, destacando seus problemas e pontos a melhorar. Analisaram-se informações fornecidas pela Gerência de Serviços Terceirizados da UFRGS (GERTE) e a percepção de uma pessoa que trabalha na Gerência. A coleta de dados foi realizada através de análise documental, de observações e de uma entrevista semi-estruturada. Esses dados foram examinados através da análise de conteúdo. Para análise do processo de terceirização da UFRGS procedeu-se a leitura de referencial sobre o processo terceirizante, sua base legal, histórico e peculiaridades para a Administração Pública, bem como de referencial sobre contratos administrativos. A terceirização na UFRGS é complexa e traz, além de problemas pontuais e cotidianos, empecilhos para o bom gerenciamento das empresas contratadas, que nem sempre estão preparadas para prestar serviços a um órgão público como a Universidade. Por ser um processo relativamente novo e que se desenvolve continuamente, a terceirização traz grandes desafios para quem administra seus contratos. Além de demandar esforço e pró atividade dos gestores, que fazem a interface entre funcionários da UFRGS, empresas e funcionários terceirizados, o fenômeno traz a necessidade de qualificação constante por parte dos servidores da GERTE, que devem estar sempre atualizados com relação às legislações. O estudo verificou que não há registros de utilização de mão de obra terceirizada ilícita por parte da UFRGS. A conclusão da pesquisa mostra que a terceirização na UFRGS apresenta problemas pontuais relacionados à prestação de serviços e às particularidades de cada unidade da Universidade, bem como problemas relacionados às reclamações trabalhistas. Os pontos a melhorar apresentados referem-se à melhoria dos processos de comunicação entre os setores da Universidade e à disponibilização de cursos aos gestores de contratos terceirizados.

Palavras-chave: terceirização, contratos públicos, gestão de contratos.

ABSTRACT

This research aimed to present the current situation of outsourcing at Federal University of Rio Grande do Sul, highlighting their problems and areas for improvement. It was analyzed information provided by GERTE (Management of Outsourced at UFRGS) and the perception of a person who works in management. Data collection was conducted through document analysis, observations and semi-structured interview. These data were analyzed using content analysis. For analysis of the outsourcing process at UFRGS it was proceeded a reading about the outsourcing referential, its legal basis, historical and peculiarities at Public Administration as well a referential on administrative contracts. Outsourcing in UFRGS is complex and carries both: a timely and everyday problems, impediments to the proper management of contractors, who are not always prepared to provide services to a public body such as the University. Being a relatively new and continually develops, outsourcing brings great challenges for those who manage their contracts. Besides demanding effort and pro activity of managers that make the interface between UFRGS employees, Companies and outsourced's employees the phenomenon brings the need for constant qualification by GERTE's servers, which should always be updated about the laws. The study also found that there is no record of use of illegal outsourced labor by UFRGS. The conclusion of the research shows that outsourcing in UFRGS presents specific problems related to services and the particularities of each department of the University, as well as problems related to labor claims. The areas for improvement are related to the improvement of communication processes between sectors of the University and to provide courses for outsourced contract's managers.

Keywords: outsourcing, public contracts, contract management.

LISTA DE SIGLAS

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso, presidente brasileiro (1995-2002)

GERTE – Gerência de Serviços Terceirizados da UFRGS

IN – Instrução Normativa

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPT – Ministério Público do Trabalho

PROGESP – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – Termos de Ajuste de Conduta

TCU – Tribunal de Contas da União

TST – Tribunal Superior do Trabalho

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFV – Universidade Federal de Viçosa

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado..... | 35 |
| Figura 2: Gráfico de serviços terceirizados da UFRGS..... | 60 |
| Figura 3: Reclamações Trabalhistas até Agosto/2012..... | 68 |
| Figura 4: Motivos das Reclamações 69 | 69 |
| Figura 5: Controle geral de Contratos 84 | 84 |
| Figura 6: Controle de contrato de limpeza..... 84 | 84 |
| Figura 7: Continuação - Controle de contratos de limpeza..... 84 | 84 |
| Figura 8: Controle de Notificações..... 84 | 84 |
| Figura 9: Controle de Notificações do Contrato de Limpeza..... 84 | 84 |
| Figura 10: Controle de Reclamações Trabalhistas – Geral..... 84 | 84 |
| Figura 11: Controle de Reclamações Trabalhistas por Processo 84 | 84 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1: Proporção de Servidores Terceirizados da UFRGS | 37 |
| Tabela 2: Alunos matriculados na graduação | 55 |
| Tabela 3: Alunos matriculados na pós-graduação | 56 |
| Tabela 4: Estrutura da Universidade em Área | 57 |
| Figura 5: Termo de Referência para contrato de limpeza interna | 83 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO | 14 |
| 2.1 TERCEIRIZAÇÃO TRABALHISTA..... | 14 |
| 2.1.1 Flexibilização das Relações de Trabalho | 14 |
| 2.1.2 Conceitos de Terceirização | 16 |
| 2.1.3 Vantagens e Desvantagens da Terceirização | 17 |
| 2.1.4 Histórico da Terceirização | 18 |
| 2.1.5 Evolução Normativa da Terceirização no Brasil..... | 20 |
| 2.1.6 Caracterização da Terceirização: Terceirização lícita e ilícita.. | 27 |
| 2.1.7 Efeitos Jurídicos da Terceirização..... | 32 |
| 2.1.8 Terceirização no Serviço Público | 33 |
| 2.1.9 Termos de Ajuste de Conduta..... | 39 |
| 2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS..... | 41 |
| 2.2.1 Conceitos | 41 |
| 2.2.2 Características dos Contratos Administrativos..... | 42 |
| 2.2.3 Formalização do Contrato Administrativo | 42 |
| 2.2.4 Licitação e Contrato Administrativo | 44 |
| 2.2.5 Termo Contratual..... | 47 |
| 2.2.6 Gestão de Contratos na Administração Pública..... | 48 |
| 2.2.7 Gestão de Contratos de Terceirização | 50 |
| 2.2.8 Procedimentos do Gestor do Contrato | 52 |
| 2.2.9 Fiscalização dos contratos de terceirização..... | 52 |
| 3. O ESTUDO DE CASO NA UFRGS | 55 |
| 3.1 A GERÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DA UFRGS (GERTE).. | 57 |
| 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 62 |
| 4.1 MÉTODO OU DELINEAMENTO DA PESQUISA..... | 62 |
| 4.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS | 63 |
| 4.3 PLANO DE ANÁLISE DE DADOS | 64 |
| 5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE | 66 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 75 |
| REFERÊNCIAS..... | 77 |
| ANEXOS | 81 |

1. INTRODUÇÃO

Em virtude da globalização dos mercados e da busca de eficiência por parte das organizações, conceitos como o de flexibilização da mão de obra viraram moda entre as organizações.

A terceirização, fenômeno estudado nesta pesquisa, é um dos modos de se flexibilizar o trabalho. Através dela, algumas atividades acessórias das entidades públicas ou das empresas privadas são transferidas a terceiros, ficando as organizações contratantes responsáveis apenas pelas atividades indispensáveis ao seu negócio.

Segundo Delgado (2011), a terceirização é um modelo trilateral de relação socioeconômica e jurídica distinto do clássico modelo empregatício, que possui um caráter essencialmente bilateral.

Esse processo de gestão é relativamente novo no Brasil, assumindo clareza estrutural e amplitude de dimensão apenas nas últimas três décadas. Seu avanço se deu, principalmente, pela globalização dos mercados, pela reestruturação produtiva e pelo avanço do neoliberalismo.

O fenômeno terceirizante consolidou-se no setor público após o início da década de 1990, quando as ideias de transformar o Estado burocrático em Estado gerencialista e eficiente estavam em alta no Brasil. A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscou-se reformar o aparelho estatal, através da construção modelos de gestão pública capazes de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos.

Não se sabe se os modelos de gestão pública construídos à época trouxeram os benefícios anunciados, sabe-se, no entanto, que eles trouxeram algumas mudanças na forma de contratação de trabalho para atividades de apoio da Administração Pública.

Segundo Brito (2009), a terceirização estaria no centro de toda Reforma de 1995, que seria o resultado da adoção pelo Estado de um discurso capitalista de gestão pública.

A reforma visava modernização do Estado brasileiro, reduzindo custos com mão de obra no setor público e aumentando a eficiência na realização das atividades. Para que o alcance dos seus objetivos fosse atingido, era preciso lançar mão de instrumentos legais que atendessem ao projeto do governo federal. Assim, no governo de FHC foram criadas leis e emendas constitucionais que facilitaram a adoção de serviços terceirizados pela administração pública.

Como as atividades e decisões da Administração Pública estão vinculadas ao que a lei estabelece, a terceirização passou a ser amplamente utilizada pelas estatais, inclusive por entidades de ensino, como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A UFRGS, autarquia vinculada ao Ministério da Educação do Brasil estudada nessa pesquisa, adotou, assim como as demais entidades da Administração Pública, a utilização de mão de obra terceirizada a partir das reformas do aparelho do Estado da década de 1990.

Desde 2007, os contratos de terceirização na UFRGS são administrados pela Gerência de Serviços Terceirizados da UFRGS (GERTE). Segundo a pessoa entrevistada no setor, a GERTE foi criada para centralizar a gestão dos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Nesse contexto, o trabalho está estruturado da seguinte forma: apresentação do referencial teórico sobre relação empregatícia, flexibilização da mão de obra e sobre a terceirização (conceitos, base legal, histórico e desenvolvimento na Administração Pública); apresentação das referências sobre contratos administrativos e a forma legal para sua gestão; apresentação da metodologia utilizada para a pesquisa empírica e, por fim, apresentação dos dados, da análise e das considerações finais do estudo realizado na UFRGS.

Através das características e da forma como os contratos de serviços terceirizados são geridos na Universidade, este estudo busca responder a seguinte questão de pesquisa: quais as dificuldades e possíveis melhorias no processo e na gestão dos contratos de terceirização da UFRGS?

O objetivo geral do trabalho é apresentar o quadro atual da terceirização na UFRGS, destacando os problemas evidenciados pela análise de documentos e pela percepção de gestores de seus contratos.

Para alcançar o objetivo geral, tem-se como objetivos específicos:

- Apresentar os dados da terceirização na UFRGS;
- Identificar as opiniões dos gestores de contratos terceirizados sobre esse processo de flexibilização, suas vantagens e desvantagens;
- Apresentar as opiniões dos servidores da GERTE sobre os aspectos que podem ser melhorados no planejamento e gestão dos contratos terceirizados;
- Analisar o processo de terceirização na UFRGS a partir do referencial teórico sobre o tema.

As justificativas para realização do presente estudo amparam-se no fato de a literatura sobre terceirização no serviço público ainda ser escassa. Os livros que tratam do tema dedicam poucos capítulos para falar desse processo na Administração Pública.

Essa escassez de estudos, e a falta de levantamento das suas vantagens e desvantagens na prática, ocasiona a falta de precauções e atrasa a busca de soluções para os problemas gerados pela terceirização.

O processo fica assim, estagnado, sem melhorias. E isso é grave, pois pode tornar a administração de contratos terceirizados meramente burocrática e sem preocupação com a eficiência dos serviços prestados.

O presente estudo pode trazer informações importantes no que tange à gestão da GERTE, aos seus procedimentos de contratação, acompanhamento e fiscalização de contratos com terceiros; podendo, ainda, ajudar no processo de planejamento e criação dos editais para contratação de empresas privadas.

Os estudos realizados sobre esse tema na UFRGS dão acesso e maior transparência aos dados referentes a parcerias público-privadas e gastos da Universidade. E podem, inclusive, ser relevantes para outros trabalhos acadêmicos que venham a ser realizados nessa área.

Por fim, as opiniões dos gestores públicos envolvidos e afetados pela terceirização são importantes para gerar soluções que proporcionem uma melhor prestação de serviços à comunidade acadêmica.

Assim, com o objetivo de traçar um panorama atual acerca do fenômeno da terceirização na UFRGS, o presente trabalho propõe-se a analisar, através de pesquisa documental e de entrevistas, a percepção dos gestores de contratos terceirizados na Universidade sobre a terceirização.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo de referências está estruturado em duas partes que tratam dos assuntos relacionados à terceirização do trabalho. Na primeira parte é apresentada a flexibilização trabalhista, que introduz todo referencial sobre a terceirização em si, seus conceitos, sua base legal, breve histórico sobre o tema e os aspectos que envolveram seu desenvolvimento no serviço público brasileiro; também são apresentados os conceitos de relação de emprego e de trabalho, pois eles são importantes para diferenciar a terceirização lícita da terceirização ilícita.

A segunda parte do capítulo traz algumas referências sobre os contratos administrativos, baseadas em livros de juristas do Direito Administrativo, leis e manuais de gestão de contratos públicos utilizados por outros órgãos da Administração Pública brasileira. As teorias sobre contratos públicos são importantes para a análise do presente trabalho, que foi realizado na Gerência que cuida dos contratos terceirizados da UFRGS.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO TRABALHISTA

2.1.1 Flexibilização das Relações de Trabalho

Martins (1996, p. 36), conceitua a flexibilização no Direito do Trabalho como sendo “um conjunto de regras que tem por objetivo instituir mecanismos tendentes a compatibilizar as mudanças de ordem econômica, tecnológica ou social existentes nas relações entre o capital e o trabalho”.

Para o autor, os principais exemplos de flexibilização trabalhista são:

- a) Redução da jornada de trabalho – em que o trabalhador pode fazer diferentes horários durante o dia, a semana e o mês, desde que cumpra a carga horária estipulada no contrato de trabalho;
- b) Divisão de um posto de trabalho entre pessoas diferentes;
- c) Trabalho por tempo parcial;

- d) Teletrabalho ou trabalho à distância;
- e) Estágio;
- f) Trabalho temporário;
- g) Trabalho por tempo determinado;
- h) Contrato de temporada ou e safra;
- i) Trabalho avulso – que ocorre principalmente, segundo Martins (1996), em orlas marítimas, em que o trabalhador presta serviços a várias empresas;
- j) Terceirização trabalhista.

Martins (1996) classifica a flexibilização da seguinte maneira: a) de remuneração; b) na utilização da força e trabalho; c) com relação à estabilidade no tempo de duração do contrato de trabalho.

O autor sustenta que a tendência à flexibilização das relações de trabalho se deu em decorrência da entrada em massa de novas tecnologias no mercado, da informática e da robotização.

A flexibilização das normas do Direito do Trabalho visa assegurar um conjunto de regras mínimas ao trabalhador e, em contrapartida, a sobrevivência da empresa, por meio da modificação de comandos legais, procurando outorgar aos trabalhadores certos direitos mínimos e ao trabalhador a possibilidade de adaptação do seu negócio, mormente em épocas de crise econômica. (MARTINS, 1996, p. 37)

A própria Constituição Federal de 1988 contemplou algumas formas de flexibilização do trabalho. Os incisos VI e XIII, do artigo 7, da CF/88, dizem que o salário poderá ser reduzido se disposto em acordo coletivo e que a compensação de horários e redução da jornada de trabalho é facultativa, também se estiver disposto em acordo ou convenção coletiva de trabalho.

A terceirização, segundo Martins (1996, p. 38), foi uma das últimas formas de flexibilização a surgir no Direito Trabalhista. Segundo ele, ela surgiu como “uma forma de compatibilizar a eficácia econômica com novos métodos de gestão de mão de obra e também com as inovações tecnológicas”

2.1.2 Conceitos de Terceirização

Segundo Giosa (1993, p.196), “a terceirização é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, ficando a administração da empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua”.

Para Queirós (1992), essa é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo de transferência, a terceiros, das atividades de apoio das empresas, permitindo a essas concentrarem-se no seu objetivo final.

A definição dada pelo jurista do Direito do Trabalho, Maurício Godinho Delgado é a de que:

A terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica do trabalho da relação justralista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços, sem que se estendam a este os laços justralistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. (DELGADO, 2011, p.426)

Para o jurista, esse modelo trilateral de relação trabalhista é distinto do clássico modelo bilateral (empresa tomadora - empregado), por incluir um terceiro ente, que é a empresa terceirizante. Delgado (2011) analisa a terceirização de uma forma crítica e expõe que essa dissociação provocada entre as relações econômica e trabalhista traz graves desajustes em contraponto aos objetivos do Direito do Trabalho.

Para Di Pietro (2006, p. 229), “existe certo consenso entre os doutrinadores do direito do trabalho em definir a terceirização como a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiro para o desempenho de atividade-meio”.

Bresser-Pereira, um dos idealizadores da Reforma do Estado brasileiro de 1995, define Terceirização como “o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio”. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19)

Por fim, para Gonçalves (2006), “a terceirização mostra-se hoje como um processo irreversível, que dificilmente será alterado, apresentando-se como uma ferramenta poderosa de modernização empresarial”.

2.1.3 Vantagens e Desvantagens da Terceirização

A terceirização, por ser um modelo de gestão empresarial, possui aspectos positivos e negativos. Autores como Giosa (1993) e Queiroz (1992), identificaram uma série de itens, dos quais citam-se os mais importantes e adequados à Administração Pública:

1) Vantagens

- a) Desenvolvimento econômico, com criação de novas empresas e consequente geração de empregos e receita para o Estado;
- b) Especialização e qualidade dos serviços, quando há critérios de melhoria da gestão na empresa contratante;
- c) Agilidade nas decisões;
- d) Lucratividade e crescimento, pois como a empresa passa a focar-se apenas em suas atividades-fim, seus resultados melhoram;
- e) Concentração dos recursos na atividade fim, melhorando a qualidade dos produtos ou serviços;
- f) Redução de controles;
- g) Liberação da supervisão para outras atividades produtivas;
- h) Simplificação da estrutura empresarial
- i) Diminuição de níveis hierárquicos;

Com relação ao setor público, Queiroz destaca:

No setor da administração pública a terceirização traz: o incremento de impostos, pela criação de novas empresas, libera recursos financeiros, permite a aplicação de verbas na área social, permite a realocação das receitas públicas e fomenta a criação de empresas. (QUEIROZ, 1992, p. 29)

2) Desvantagens

- a) Desconhecimento dos colaboradores da instituição sobre o assunto, havendo dificuldade na implementação;
- b) Resistência, caracterizada por aspectos culturais;
- c) Dificuldade de se encontrar empresas com qualidade;
- d) Falta de parâmetro de custo interno, para comparações;
- e) Risco de coordenação dos contratos;
- f) Custo das demissões iniciais;
- g) Desconhecimento da legislação trabalhista;
- h) Risco contratual;
- i) Risco de má gestão do contrato;
- j) Risco de desligamento de funcionários treinados e que não são aproveitados pelo prestador;
- k) Eventual deterioração no relacionamento sindical;
- l) Problemas no processo, como a má escolha de prestador;
- m) Dificuldade de equalização das culturas (tomador e prestador);

2.1.4 Histórico da Terceirização

Queiroz (1992) explica que o fenômeno da terceirização surgiu a partir da Segunda Guerra Mundial, quando houve uma enorme necessidade de produção de material bélico. Como as empresas precisavam concentrar-se na produção de armamentos, passaram a delegar os seus serviços de suporte a terceiros.

Ainda, segundo Queiroz (1992, p. 21), “após o término da conflagração mundial, a terceirização evoluiu e consolidou-se como uma técnica administrativa eficiente e eficaz quando aplicada adequadamente”.

Já com a globalização dos mercados, entre o final do século XX e início do século XXI, tornou-se premente a necessidade de as empresas buscarem maior agilidade e competitividade. Assim, uma das primeiras tentativas de mudança foi a rapidez na tomada de decisão, ou seja, o enxugamento do organograma e a redução no número de cargos.

No Brasil, a terceirização foi trazida pela indústria multinacional, principalmente a automobilística, que tem como alicerce a contratação de parceiros terceirizados para fornecimento de peças e componentes.

Desde então, até meados de 1990, destaca Queiroz (1992), a terceirização era aplicada para diminuir os custos das empresas com mão de obra, sem preocupação com a eficácia dos serviços prestados e formação de parcerias com as contratadas.

No Brasil, como cita Giosa (1993), empresas do setor produtivo, gráfico e têxtil se especializaram nessa prática.

No Serviço Público brasileiro, o fenômeno foi introduzido já em meados da década de 1960, quando, no âmbito das entidades estatais da União, foram expedidos dois diplomas que estimulavam a prática da descentralização administrativa, através da contratação de serviços meramente executivos ou operacionais perante empresas do segmento privado da economia. Tais textos normativos encontram-se no Decreto-Lei 200, de 1967 e na Lei 5.645, de 1970. De certo modo, esses textos eram uma indução legal à terceirização de atividades públicas acessórias.

Esse processo ficou mais fortalecido na Administração Pública a partir das reformas de Estado promovidas nos anos 1990. Essas reformas pretendiam:

(...) reforçar a governança, através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p. 13)

Ainda, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi editada a Lei 9.632, de 07 de maio de 1998, baseada na reforma gerencial do Estado. Nessa Lei foram extintos 101.381 cargos da administração pública brasileira, impedindo os

entes públicos diretos e indiretos de contratarem mais servidores para o Estado. Então, para suprir as saídas de pessoal, os entes da Administração passaram a terceirizar os serviços antes prestados por seus servidores em exercício.

A partir disso, a terceirização no setor público continuou sendo disseminada, tornando-se uma importante parceira na prestação de serviços auxiliares das instituições contratantes.

Atualmente, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem editando Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), pela má interpretação da Administração Pública do que configura terceirização lícita e do que configura terceirização ilícita.

Algumas instituições públicas têm contratado mão de obra terceirizada para realizar suas atividades-fim, o que caracteriza vínculo empregatício com o ente tomador do serviço. Os TAC servem, assim, para obrigar a regularização da situação desses entes públicos.

2.1.5 Evolução Normativa da Terceirização no Brasil

Os primeiros textos legais que fizeram referência à terceirização foram o Decreto-Lei n. 200/67 (art. 10) e a Lei 5.645/70. Conforme Agnoletto (2011), esses textos estimulavam a descentralização administrativa, prevendo a contratação de trabalhadores por empresas interpostas para realizar serviços de apoio da administração pública.

A) Decreto-Lei n. 200/67 e Lei n. 5.645/70

O § 7º do art. 10 do Decreto-Lei n. 200/67 dispõe que:

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

a desempenhar os encargos de execução. (DECRETO-LEI 200/67, art. 10, § 7º)

Porém, como explica Agnoletto (2011), essa norma deixou dúvidas com relação a quais atividades poderiam ser contratadas com a iniciativa privada.

A Lei 5.645, de 1970, trouxe então uma lista de atividades do setor público que poderiam ser objeto de execução indireta:

As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967. (LEI 5.645/70, Parágrafo único, art. 3)

Através dessa norma, ficaram claras as atividades que poderiam ser delegadas ao setor privado da economia. Inexistindo até então, conforme Agnoletto (2011), permissão para a terceirização de atividade-fim da administração pública.

B) Lei 6.019/74

Em 03 de janeiro de 1974, o governo federal sancionou a Lei 6.019, que trata do trabalho temporário no âmbito privado.

Conforme Agnoletto (2011), essa lei estabelece uma nova relação de trabalho no ordenamento jurídico brasileiro, uma relação trilateral, da qual participam o empregado contratado por tempo determinado, a empresa de trabalho temporário e a empresa tomadora de serviços.

O trabalho temporário não deixa de ser uma forma de terceirização, pois nele interagem três agentes. Porém ele distingue-se desse instituto por ser de caráter determinado, não contínuo.

C) Lei 7.102/83

Através da Lei 7.102/83 foi introduzida, no âmbito privado, a hipótese de terceirização permanente de serviços.

Segundo Delgado (2011) e Agnoletto (2011), os efeitos dessa lei, no entanto, foram bastante restritos, na medida em que, no começo, autorizava apenas a

terceirização de profissionais da categoria dos vigilantes do setor bancário da economia. Mais tarde, com o advento da Lei n. 8.863/94, alargou-se o âmbito de atuação dessa hipótese de terceirização.

Hoje são consideradas como atividades submetidas à presente modalidade de terceirização a vigilância patrimonial de qualquer instituição e estabelecimento público ou privado, inclusive segurança de pessoas físicas, além do transporte ou garantia do transporte de qualquer tipo de carga. (DELGADO, 2011, p. 431)

D) Constituição Federal de 1988

Para Maurício Godinho Delgado (2011), a Constituição Federal traz limites ao processo de terceirização, apesar de eles não estarem explícitos em seu texto. Segundo o autor:

Os limites da Carta Magna ao processo terceirizante situam-se no sentido de seu conjunto normativo, quer nos princípios, quer nas regras assecuratórias da dignidade da pessoa humana (art. 1, III), da valorização do trabalho e especialmente do emprego (art. 1, III, combinado com o art. 170, caput), da busca de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3, I), do objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3, III), da busca da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação (art 3, IV). (DELGADO, 2011, p. 433)

E) Lei n. 8.666/93

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, ou Lei de Licitações, disciplina as normas gerais de licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos entes públicos.

Ela dispõe que toda compra de bens e serviços no serviço público dar-se-á por licitação pública, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes.

A contratação de serviços terceirizados precisa ser feita através de procedimento licitatório pertinente, garantindo a igualdade dos concorrentes e a lisura do contrato.

F) Lei 8.949/94 e Parágrafo único do Art. 442, da CLT

Segundo Delgado (2011), ao acrescentar parágrafo único ao artigo 442 da CLT, a Lei 8.949/94 provocou a utilização maciça de terceirização com suporte na forma de cooperativas de trabalho.

A CLT dispõe que “qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela”. (CLT, Art. 442, Parágrafo único)

G) Decreto nº 2.271/97

O Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, tendo em vista o disposto no Decreto-Lei 200 de 1967.

Essa norma deixa claras as atividades que podem ser objeto de execução por empresa interposta e quais não podem. Ela dispõe que:

As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. E que não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (DECRETO nº 2.271, 1997, art. 1, § 1º e § 2º)

Mesmo nesses casos previstos pelo decreto, a contratação não tem por objeto o fornecimento de mão de obra, mas a prestação de serviço pela empresa contratada. É o que consta no seu §3º, quando determina que o objeto da

contratação deve ser definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato de exclusividade como prestação de serviços.

Por isso, Di Pietro (2006) sustenta que o que é perfeitamente possível no âmbito da administração pública é a terceirização como contrato de prestação de serviços.

H) Instrução Normativa n. 18/MARE, de 1997

A IN dispôs sobre os serviços contratados a serem executados de forma indireta e contínua.

I) Lei n. 9.632/98

A Lei 9.632, de 07 de maio de 1998, extinguiu cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, pressionando os órgãos públicos a contratarem empresas privadas para a realização das atividades dos cargos extintos.

J) Lei n. 10.520/2002

A Lei n. 10.520 institui, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, uma nova modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços.

Vale ressaltar aqui que o pregão é forma mais utilizada para contratação de empresas terceirizada, inclusive na UFRGS, instituição analisada nesse estudo.

K) Instrução Normativa 02/2008

A IN 02/2002, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disciplina as regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não na administração pública.

Essa instrução normativa foi uma das indutoras do processo de criação da Gerência de Serviços Terceirizados da UFRGS, pois disciplinou de forma clara a gestão e a contratação de serviços terceirizados por entes públicos brasileiros.

L) Jurisprudência Trabalhista – Súmulas 256 e 331 do TST

O Tribunal Superior do Trabalho (TST), visando limitar a contratação de trabalhadores por empresas interpostas, editou a Súmula 256, em 30 de setembro de 1986. A Súmula dizia o seguinte:

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços. (TST, SÚMULA 256, 1986)

A Súmula acabou limitando a contratação de mão de obra terceirizada às hipóteses de trabalho temporário e vigilância bancária.

Segundo Agnoletto (2011), os principais motivos para a revisão da Súmula 256 foram os inquéritos e ações civis públicas contra as instituições do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, em virtude da contratação de prestadores de serviço que realizavam atividades de apoio nessas instituições. A Procuradoria Geral do Trabalho enviou um expediente ao TST pedindo que a Súmula fosse revisada.

Em 1994 procedeu-se a revisão desse Enunciado – que acabou sendo revogado no ano de 2003 pela Resolução 121/2003 – com a edição da Súmula 331 do TST, que tinha a seguinte redação:

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo o caso de trabalho temporário (lei 6.019/74);

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 da CF);

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância, de conservação e de limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e subordinação direta;

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (TST, SÚMULA 331, 1993)

Em 2000, houve alteração do Inciso IV da Súmula, que passou a ter a seguinte redação:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial. (TST, SÚMULA 331, inciso IV alterado pela Resolução 96/2000)

Conforme explica Agnoletto (2011), a Súmula 331 esclareceu algumas questões deixadas em aberto pela Súmula 256. Ela expressou a permissão da contratação de empresa interposta para os serviços de conservação e limpeza e de outros serviços ligados às atividades acessórias do tomador.

Porém, após o novo Enunciado do inciso IV, os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) ficaram preocupados com:

(...) a generalização de que a responsabilidade subsidiária da Administração ao pagamento de verbas derivadas do contrato de trabalho decorreria de toda e qualquer inadimplência por parte do contratado, colocando-a numa posição de seguradora universal. (AGNOLETTO, 2011, p. 31)

Em virtude desse pronunciamento do STF, os ministros do TST editaram novamente a Súmula, acrescentando dois incisos e alterando a redação do inciso IV. A Súmula 331 do TST passou, em maio de 2011, a ter a seguinte redação a partir do inciso IV:

(...)

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta

respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (SÚMULA 331, TST, 2011).

Como mencionado acima, a autorização legal à terceirização no âmbito das entidades estatais é limitada exclusivamente a atividades-meio, atividades meramente instrumentais. Não há na ordem jurídica, até então, qualquer permissivo à terceirização de atividades-fim dos entes tomadores de serviço.

2.1.6 Caracterização da Terceirização: Terceirização lícita e ilícita

Para se diferenciar a terceirização lícita da terceirização ilícita, precisa-se caracterizar o que significa relação de emprego e relação de trabalho.

1) Relação de Emprego versus Relação de Trabalho

Delgado (2011) faz uma distinção entre as relações de trabalho e as de emprego. As relações de emprego fazem parte das relações de trabalho, mas não são sua única forma.

Para o autor (2011, p. 275), “a relação de trabalho refere-se a todas relações jurídicas caracterizadas por terem sua prestação essencial centrada em uma obrigação de fazer consubstanciada em labor humano”. Já a relação de emprego, assim como a de trabalho autônomo, avulso e de estágio, está englobada na primeira expressão.

2) Critérios de Caracterização da Relação Empregatícia

A relação empregatícia deriva de uma série de elementos fático-jurídicos, sem os quais, segundo o jurista Delgado (2011), não se configura tal relação.

Os elementos fático-jurídicos mencionados pelo autor são: a) prestação de trabalho por pessoa física a um tomador qualquer; b) prestação efetuada com pessoalidade pelo prestador; c) prestação efetuada com não eventualidade pelo trabalhador; d) prestação efetuada sob subordinação do tomador de serviços; e) prestação de trabalho que tenha onerosidade.

Abaixo, descreve-se cada uma dessas características da relação de emprego:

a) Trabalho por Pessoa Física

A ideia da relação de emprego é que o trabalhador seja sempre uma pessoa natural, não podendo ser pessoa jurídica. Isso porque os princípios jurídicos e éticos do Direito do Trabalho importam à pessoa física e não à jurídica.

Para Delgado (2011), a efetiva contratação de prestação de serviços por pessoa jurídica apenas não estabelece uma relação justrabalhista. “Pela mesma razão, apenas o empregador é que, indistintamente, pode ser pessoa física ou jurídica – jamais o empregado. (DELGADO, 2011, p. 281).

b) Pessoalidade

A pessoalidade, apesar de parecer a mesma característica da pessoa física anterior, não o é. Na verdade, essa característica assegura a prestação de serviços *intuitu personae*, não podendo o trabalhador ser substituído intermitentemente durante o contrato de trabalho.

c) Não eventualidade

A relação de emprego entre um ente tomador dos serviços de uma pessoa física não pode ser eventual. O Direito do Trabalho, segundo Delgado (2011), trabalha com a ideia de permanência, assim, o vínculo empregatício tende a ser incentivado pelas normas trabalhistas.

De outro lado, a ideia de permanência vigora no Direito do Trabalho no próprio instante da configuração do tipo legal da relação empregatícia. Através do elemento fático-jurídico da não eventualidade, o ramo trabalhista esclarece que a noção de permanência também é relevante à formação sócio-jurídica da categoria básica que responde por sua origem e desenvolvimento (a relação de emprego. (DELGADO, 2011, p. 283)

d) Onerosidade

A relação de emprego é essencialmente econômica. O contrato de trabalho é oneroso para ambas as partes, pois, o trabalhador oferece sua mão de obra para prestar serviços ao empregador, que, por sua vez, lhe transfere uma contraprestação pecuniária como pagamento.

Assim, conforme Delgado (2011, p. 287), “o contrato de trabalho é, desse modo, um contrato bilateral, sinalagmático e oneroso, por envolver um conjunto diferenciado de prestações e contraprestações recíprocas entre as partes, economicamente mensuráveis”.

e) Subordinação

Segundo Delgado (2011, p. 291):

A subordinação corresponde ao polo antiético e combinado do poder de direção existente no contexto da relação de emprego. Consiste, assim, na situação jurídica derivada do contrato de trabalho, pela qual o empregado compromete-se a acolher o poder de direção empresarial no modo de realização de sua prestação de serviços.

Para o autor, o trabalhador encontra-se em uma situação limitante em virtude de seu contrato de trabalho, essa situação limita a sua autonomia dentro da relação. Portanto, o empregador tem a direção da atividade desempenhada pelo empregado.

Para Delgado (2011), como a maioria dos contratos trabalhistas vigentes no Brasil são na forma bilateral, empregatícia clássica, as hipóteses de terceirização lícita são uma exceção à regra.

3) Situações de Terceirização Lícita

As quatro situações citadas pela Súmula 331 são as que caracterizam a terceirização lícita, qualquer situação anômala ao que ela estabelece é tida como ilicitude pelo Direito do Trabalho.

Primeiramente, estão as situações que envolvem a contratação temporária de trabalhadores. Em segundo lugar, está prevista a terceirização de atividades de vigilância. Em terceiro lugar estão as atividades de conservação e limpeza. Por fim, a quarta situação lícita é aquela que envolve as atividades-meio do tomador.

Delgado (2011) refere-se ao último grupo, das atividades-meio, da seguinte maneira:

Esse grupo envolve atividades não expressamente discriminadas, mas que se caracterizam pela circunstância unívoca de serem atividades que não se ajustam ao núcleo das atividades empresariais do tomador de serviços – não se ajustam, pois, às atividades-fim do tomador. (DELGADO, 2011, p. 438)

Para o mesmo autor, as atividades-fim são caracterizadas como aquelas que se ajustam ao núcleo das atividades da empresa, contribuindo para a essência do dinamismo empresarial e trazendo, inclusive, resultados para o posicionamento da empresa no mercado.

Já as atividades-meio são aquelas que não estão no cerne da atividade empresarial, mas que contribuem com a empresa e com o seu posicionamento. Como Delgado coloca (2011), são atividades periféricas, como limpeza, transporte, manutenção, entre outras.

a) Ausência de Pessoaalidade e Subordinação Diretas

A Súmula 331 do TST deixa claro que a terceirização não pode ser utilizada de forma fraudulenta. Ela estatui, conforme Delgado (2011), que a terceirização será lícita nas hipóteses colocadas desde que inexistente a pessoalidade e subordinação direta entre trabalhadores terceirizados e a empresa tomadora de serviços.

Di Pietro (2006) pondera que a referência à inexistência da pessoalidade e subordinação é importante para distinguir a terceirização lícita (sob a forma de prestação de serviço) da ilícita (sob a forma de fornecimento de mão de obra). Se estiverem presentes esses requisitos, surge o vínculo de emprego, por estar caracterizada a contratação do trabalhador por meio de empresa interposta.

O que é possível, como forma de terceirização válida, é o contrato que tenha por objeto a prestação de serviço, à semelhança da empreitada, em que o contratante quer o resultado, por exemplo, do serviço de limpeza, de transportes, de vigilância, de contabilidade e outros que não constituam a atividade-fim da empresa tomadora do serviço.

4) Situações de Terceirização Ilícita

Partindo do exposto na Súmula 331 do TST, a terceirização será considerada ilícita:

- A) Quando houver contratação de terceirizados para desempenhar serviços da atividade fim da tomadora;
- B) Quando, nas hipóteses em que a terceirização for lícita, houver pessoalidade e subordinação do empregado terceirizado com a tomadora e serviços, excetuando-se o caso do trabalho temporário

Delgado deixa isso claro na seguinte passagem:

Excluídas as quatro situações-tipo que ensejam a terceirização lícita no Direito brasileiro, não há na ordem jurídica do país preceito legal a dar validade trabalhista a contratos mediante os quais uma pessoa física preste serviços não eventuais, onerosos, pessoais e subordinados a outrem (arts. 2, caput, e 3, caput, CLT), sem que esse tomador responda, juridicamente, pela relação laboral estabelecida. (DELGADO, 2011, p.439)

2.1.7 Efeitos Jurídicos da Terceirização

Existem ainda dois aspectos a serem considerados com relação a terceirização: o primeiro deles diz respeito ao contraponto entre empregador aparente versus empregador oculto. O segundo refere-se, como ressalta Delgado (2011, p. 440), “ao desafio isonômico que a fórmula da terceirização tendencialmente provoca no cenário jurídico”, sendo esse corrigido com o salário equitativo.

A) Vínculo com o Tomador de Serviços

Quando desfeito o vínculo laboral entre o empregador aparente (empresa terceirizada) e o trabalhador, forma-se o vínculo trabalhista deste último com o empregador oculto (ou tomador dos serviços). Como ressalta Delgado (2011), incidem, a partir do reconhecimento de vínculo de emprego com o tomador de serviços, todas as normas referentes ao trabalhador contratado.

Para Delgado (2011, p. 440), “a eliminação do vínculo original com a empresa locadora de serviços em favor de seu reatamento com a entidade tomadora é efeito, entretanto, que se passa somente nas situações de terceirização **ilícita**”. (grifo nosso)

B) Isonomia: salário equitativo

Mesmo que a terceirização seja lícita, ficam alguns questionamentos com relação à isonomia salarial do empregado terceirizado e do empregado contratado diretamente pela empresa tomadora de serviços.

Nas palavras de Delgado (2011, p. 44), para o trabalho temporário, a Lei 6.019/74 determinou que “mesmo na hipótese de terceirização lícita por ela regulada, fica garantida ao trabalhador terceirizado remuneração equivalente à percebida pelos empregados da mesma categoria da empresa tomadora”.

Ao trabalhador temporário é assegurado o salário equitativo, mas às outras formas de terceirização do trabalho não. A jurisprudência ainda não se decidiu. O que, na visão de Delgado (2011), merece críticas.

Segundo o autor, ordens jurídicas de outros países já consideraram injustificável a discriminação socioeconômica que a falta de salário equitativo propicia às outras formas de terceirização. Além disso, para Delgado (2011, p. 441) a terceirização se transforma num “veículo de discriminação e aviltamento da força de trabalho (...)”. Para ele, há preceitos claros na Constituição Federal e nas leis trabalhistas que apoiam a comunicação remuneratória referida acima.

2.1.8 Terceirização no Serviço Público

A terceirização no setor público brasileiro apresenta algumas peculiaridades. Segundo Di Pietro (2006, p. 46), a Administração Pública brasileira defronta-se com duas realidades: a primeira é uma situação de crise financeira. Para a autora “a Constituição Federal delega competências ao poder público que ele não pode cumprir a contento”. Assim, ele deixa a desejar na prestação de serviços importantes, como saúde, educação e segurança.

A segunda realidade diz respeito às soluções procuradas para suprir essa crise, “a busca de institutos novos que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação de serviços que lhe são afetos”.

Daí o instituto da privatização, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que serve o Estado para reduzir o tamanho do seu aparelhamento administrativo. (...) **daí também a intensificação do instituto da terceirização para buscar a colaboração de entidades privadas no desempenho das atividades meio da Administração (grifo nosso).** (DI PIETRO, 2006, p. 46)

Nas décadas de 1960 e 1970, com a publicação do Decreto 200/67 e da Lei 5.645/70, que dispuseram sobre a descentralização da mão de obra na Administração Pública, iniciou-se o processo de flexibilização do trabalho nesse segmento da economia. Segundo o primeiro normativo, as atividades que fossem meramente executivas ou operacionais para o setor público deveriam ser contratadas com a iniciativa privada. Já o segundo exemplificou algumas atividades, como as de vigilância, conservação e limpeza.

Mas a grande propulsora do desenvolvimento e consolidação da terceirização no setor público foi a Reforma Administrativa do Estado da década de 1990. A partir dela, a terceirização consolidou-se como ferramenta administrativa na Administração Pública brasileira.

1) Terceirização no contexto Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Para Di Pietro, a Reforma de Estado pode ser entendida como a tendência de reformar o aparelhamento administrativo de todos os órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta.

No Brasil, os objetivos da reforma ficaram expressos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma de Estado (MARE) e aprovado em 21-09-95 pela Câmara da Reforma do Estado, composta pelos ministros da Administração e Reforma do Estado, do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e pelo ministro chefe do Estado maior das Forças Armadas. (DI PIETRO, 2006, p. 48)

A principal ideia do Plano Diretor era transformar a administração pública burocrática em uma administração pública gerencial, mais eficiente, voltada para o atendimento do cidadão.

No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foram considerados quatro setores de atuação do Estado:

- Núcleo Estratégico – que diz respeito ao governo e suas atribuições.
- Atividades Exclusivas – que são os serviços que só podem ser prestados pelo Estado.
- Serviços não Exclusivos – que correspondem aos setores em que o governo atua concomitante com organizações públicas de caráter não-estatal e com empresas privadas. Esses são os serviços que podem sofrer o processo de publicização, que nada mais é do que a

transformação de uma empresa estatal em uma empresa de direito privado.

- Produção de bens e serviços para o mercado – que corresponde à área de atuação das empresas privadas. Aqui o Estado pode utilizar-se o processo chamado de privatização, ou seja, a transformação de empresas estatais em privadas. Segundo Bresser-Pereira (1997), para cada uma dessas quatro áreas precisa-se distinguir quais são as atividades principais e quais são as auxiliares. A Figura 1 resume as distinções entre essas áreas.

Figura 1: Delimitação da Área de Atuação do Estado.

| | Atividades Exclusivas de Estado | Serviços Sociais e Científicos | Produção de Bens e Serviços p/ Mercado |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--|
| Atividades Principais (Core) | ESTADO Enquanto Pessoal | ↓ publicização | ↓ privatização |
| Atividades Auxiliares | → | ↓ tercerização | ↓ |

Fonte: (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 22)

No projeto básico do Plano Diretor referente à Avaliação Institucional, estavam previstos levantamentos relacionados às funções dos entes públicos, suas principais atividades e quais dessas atividades poderiam ser descentralizadas ou delegadas à iniciativa privada.

Aos poucos foi se reconhecendo que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas. Que reformar o Estado significa, antes de mais nada, definir seu papel, deixando para o setor privado e para o setor

público não-estatal as atividades que não lhe são específicas. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 22)

Dentre os objetivos globais da Reforma do Estado estavam: o aumento da governança do Estado, a **limitação da ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias**, a transferência da União para os estados e municípios das ações de caráter local e a transferência parcial da União para os estados das ações de caráter regional. (grifo nosso)

Através desses objetivos e da Lei 9632, de 1998, a Reforma Administrativa tornou premente a busca de alternativas de mão de obra por parte da Administração Pública.

(...) A Reforma tinha o redimensionamento do Estado através de uma reforma orientada para o mercado, exigindo o abandono de instrumentos políticos do capital e a restrição da alocação de recursos públicos, principalmente na área social, direcionando setores estatais para o mercado. (...) A partir dessa reforma gerencial, o Estado passou a utilizar a terceirização como estratégia de gestão. No Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado está contida a proposta básica – transformar a administração burocrática em administração gerencial. Com essa dimensão passou a ser propugnada a redução dos custos do Estado como o motor modelo da administração gerencial. (SIRELLI, 2008)

Hoje a terceirização é amplamente utilizada no serviço público brasileiro. Di Pietro (2006) explica que:

A terceirização, bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Pode-se dizer que a terceirização constitui uma das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a administração pública. (DI PIETRO, 2006, p. 228)

Giosa (1993) salienta que a terceirização no setor público depende de um projeto capaz de analisar todas as circunstâncias que envolvem a questão:

- a) Discutir a necessidade da prestação do serviço, levando em conta os custos e a qualidade da prestação;
- b) Verificar se os serviços podem ser delegados à execução de terceiros, mantendo o controle e a fiscalização.

Por isso, segundo o autor, a implantação da terceirização deve ser feita por um grupo de profissionais comprometidos, interessados, e que tenham conhecimento sobre o assunto.

Para o mesmo autor, o fenômeno da terceirização pode trazer avanços à administração pública, mas precisa ser estrategicamente planejado. As empresas estatais precisam adequar-se à gestão moderna, planejando novos processos, definindo objetivos e compromissando todos os funcionários.

As empresas estatais não podem e não devem ficar ao largo desse processo. Elas devem abrir a discussão internamente, definir objetivos, participar e compromissar a alta administração e o corpo de funcionários, em todos os níveis, estabelecer um plano de gestão e de ação e demonstrar a sua capacidade gerencial à luz dos novos tempos. (Giosa, 1993, p. 98)

A UFRGS, instituição estudada nessa pesquisa, é um exemplo da ampla utilização de mão de obra terceirizada no serviço público: a proporção de terceirizados, docentes e técnicos administrativos é praticamente a mesma, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1: Proporção de Servidores Terceirizados da UFRGS

| <i>Funcionários</i> | <i>Quantidade</i> | <i>%</i> |
|-----------------------------|-------------------|----------|
| Docentes | 2.541 | 35,7 |
| Técnico- Administrativos | 2.553 | 35,9 |
| Terceirizados | 2.012 | 28,3 |
| Total | 7.106 | 100 |

Fonte: (Site da UFRGS. Ano: 2010)

2) Particularidades da Administração Pública

O art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, diz que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou

emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Ainda, em seu parágrafo 2, o art. 37 da CF/88 considera nulos os atos que não observarem o disposto no inciso II.

Sendo assim, a Carta Magna brasileira confere o direito aos cidadãos brasileiros de tornarem-se funcionários públicos, desde que aprovados em concurso. Por isso, a contratação de servidores de forma direta, sem a realização e aprovação nas provas, é irregular para a legislação brasileira.

A Constituição deixou um obstáculo ao reconhecimento de vínculos empregatícios com órgãos públicos, mesmo que configurada a contratação de terceiros de forma ilícita.

O que pretendeu a Constituição foi estabelecer, em tais situações, uma garantia em favor de toda a sociedade, em face da tradição fortemente patrimonialista das práticas administrativas públicas imperantes no país. Tal garantia estaria fundada na suposição de que a administração e patrimônios públicos sintetizam valores e interesses de toda a coletividade, sobrepondo-se, assim, aos interesses de pessoas ou categorias particulares. (DELGADO, 2011, p. 443)

A vedação ao vínculo de emprego com a Administração Pública assegurada pela CF de 1988 foi destacada na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que em seu inciso II diz: “A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional”.

A respeito desse tema, Delgado (2011) apresenta três posições interpretativas:

- a) Se a terceirização ilícita não gera vínculo empregatício com o setor público, ela também não pode tratar com diferenças justralhistas o trabalhador que foi ilicitamente contratado;
- b) A segunda posição difere da primeira, defendendo que a prática da ilicitude não pode favorecer o ente estatal tomador do serviço, pois ele já

foi favorecido. Então, essa vertente sustenta que o vínculo de emprego deve ser reconhecido;

- c) A terceira corrente reconhece a interpretação da CF/88 e da Súmula 331 do TST de que não se pode reconhecer como servidor da Administração Pública alguém que não prestou o devido concurso. Porém, apresenta a ideia de que a ordem jurídica pode estabelecer tratamento privilegiado ao ato praticado de forma ilícita. Essa corrente polemiza a questão de harmonização do princípio constitucional citado acima com outros princípios, como o princípio isonômico, presente no art. 5 da CF/88.

O afastamento desses efeitos antijurídicos da terceirização ilícita suporia assegurar-se ao trabalhador terceirizado todas as verbas legais e trabalhistas legais e normativas aplicáveis ao empregado estatal direto que cumprisse a mesma função no ente estatal tomador do serviço. Ou todas as verbas trabalhistas legais e normativas próprias à função exercida pelo trabalhador terceirizado junto ao ente estatal beneficiado pelo trabalho. (...) Nesse instante, não há que se claudicar quanto à comunicação e isonomia remuneratórias: trata-se, afinal, do único mecanismo hábil a propiciar que o ilícito trabalhista não perpetre maiores benefícios a seu praticante. (DELGADO, 2011, p. 445)

2.1.9 Termos de Ajuste de Conduta

Para o caso específico da terceirização utilizada de forma ilícita pelo setor público, foram expedidos pelo TCU, a pedido do Ministério Público do Trabalho (MPT), acórdãos na forma de Termos de Ajuste de Conduta. Esses acórdãos tratam da proposta para substituição de funcionários terceirizados na Administração Pública Federal, Direta, Autárquica e Fundacional por servidores concursados.

Segundo Carvalho Junior (2011), “o termo de ajuste de conduta é um importante meio de efetivação do acesso à justiça, pois serve como instrumento de realização e proteção dos direitos coletivos”. O Ministério Público do Trabalho utiliza o termo de ajuste de conduta como uma medida extrajudicial de resolução de conflitos laborais entre os empregados e empregadores.

Os Termos de Ajustamento de Conduta expedidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) visam regular a conduta de entes públicos que agem de forma irregular ao disposto na legislação brasileira, dentro da alçada desse órgão.

Em 2006, o TCU lançou mão do Acórdão n. 1520, publicado em 17 de fevereiro de 2007. Nele o Tribunal apresenta a proposta do MPOG para substituição de trabalhadores terceirizados ilicitamente em órgãos públicos federais, da administração direta e indireta.

O Acórdão 1520/2006 estendeu os prazos anteriormente determinados para a substituição dos trabalhadores irregulares, prorrogando para 31/12/2010 essa substituição, através de realização de concursos públicos e provimento de vagas de forma regular.

Em 2003, a situação do quadro de pessoal de alguns entes públicos levou o governo federal a tomar medidas imediatas de provimento de cargos. No Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, 95% da força de trabalho era estranha ao quadro, funcionava com trabalhadores terceirizados, temporários ou comissionados. Outro exemplo, o Ministério da Saúde, onde 75% dos funcionários que exerciam funções permanentes estavam em regime de contrato temporário. (TCU, Acórdão n. 1520, 2006, p. 14)

Alguns dos entes públicos autuados pelo Tribunal de Contas da União foram: Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), Hospitais Universitários, que em sua maioria, funcionavam com funcionários contratados através de agências e Fundações, Agências Reguladoras, como a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Receita Federal, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), Instituto Nacional de Pesquisas Industriais (INPI).

Em 2011, através do Acórdão 2681/2011, o prazo para regularização das entidades estatais que contratavam mão de obra ilícita foi novamente prorrogado, passando a data limite a ser 31 de dezembro de 2012.

Segundo informações do processo 016.954/2009-5 do TCU, atualmente, o número de terceirizados irregulares em órgãos públicos é de 17.984. Respectivamente, 3.658, 7.139 e 7.187 postos de trabalho pendentes na Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.2.1 Conceitos

Hely Lopes Meirelles (2010, p. 214) define contrato como “todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos”. Para ele, em princípio, os contratos são bilaterais e realizados por pessoas juridicamente capazes, que possuem mutuamente encargos e vantagens.

Para o mesmo autor:

Contrato administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução do interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração. Nessa conceituação enquadram-se os ajustes da Administração direta e indireta, porque ambas podem firmar contratos com peculiaridades administrativas que os sujeitem aos preceitos do Direito Público. (MEIRELLES, 2010, p. 215)

Marisa Duarte (2000, p. 72) apresenta um conceito bastante simples e objetivo, “qualquer acordo entre indivíduos independentes, que estabelece obrigações recíprocas pode ser denominado como contrato”.

Segundo Rosa (2009, p. 48), “o contrato administrativo corresponde ao contrato firmado pela Administração, segundo normas de direito público, com o propósito de solver sua necessidade, sendo, em regra, precedido de licitação”. O autor diz que a Administração Pública contrata com terceiros, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, visando satisfazer o interesse público.

Por fim, segundo a Lei de Licitações:

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. (BRASIL, Lei 8.666, de 1993, art. 2, § único)

2.2.2 Características dos Contratos Administrativos

Hely Lopes Meirelles (2010) cita cinco características dos contratos administrativos, quais sejam:

- a) Consenso – porque é um acordo de vontades, um ato bilateral.
- b) Formalidade – porque está escrito.
- c) Onerosidade – porque remunera uma das partes na forma contratada.
- d) Comutatividade – porque compensa ambas as partes.
- e) Realização *intuito persone* – porque quem o executa é o próprio contratado.
- f) Exigência de prévia licitação

2.2.3 Formalização do Contrato Administrativo

Segundo Meirelles (2010, p. 224), “os contratos administrativos regem-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de Direito Público (...)”.

1) Instrumentos contratuais

Na mesma página, o autor diz que “o instrumento de contrato administrativo é, em regra, *termo*, em livro próprio da repartição contratante, ou escritura pública nos casos exigidos em lei”. (MEIRELLES (2010, p. 224)

2) Conteúdo do contrato

O conteúdo constante no contrato é o que as partes decidirem no momento de sua assinatura, ou no momento em que decidirem formalizar sua parceria.

3) Cláusulas essenciais ou necessárias

Para Meirelles (2010), as cláusulas essenciais são as que fixam de um modo geral o objeto contratado e as condições de execução do contrato.

A Lei de Licitações (Lei 8.666,1993, art. 55) diz que:

São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

2.2.4 Licitação e Contrato Administrativo

Segundo Meirelles (2006), para contratar serviços, fazer compras e alienar bens, o setor público precisa lançar mão do instrumento licitatório, que é o procedimento seletivo prévio do objeto contratual.

Vale ressaltar que os serviços que podem ser terceirizados pela Administração pública são considerados serviços comuns, como explica Meirelles (2006):

Os serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser executados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de alguma profissão ou categoria profissional ((como o serviços técnicos profissionais)). (...) Os serviços comuns não de ser contratados em livre competição entre os interessados, para que a Administração possa obtê-los nas melhores condições de execução e de preço, com o licitante que apresentar a proposta mais vantajosa. MEIRELLES (2006, p. 58)

Meirelles (2006, p. 58) ainda cita: “Como exemplos desses serviços pode-se mencionar a pintura de edifícios, a limpeza e conservação de prédios”.

Conforme ementa da Lei 10.520, de 2002, a contratação de bens e serviços comuns deve passar por licitação, na modalidade de pregão.

Os itens que fazem parte do processo licitatório estão descritos abaixo:

1) Projeto Básico

Segundo o Art. 6º, Inciso IX, da Lei 8.666/93: “O Projeto Básico é o documento que propicia à Administração conhecer o objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa (...)”.

2) Requisitos a serem exigidos no procedimento licitatório

Segundo o Manual de Gestão de Contratos da Universidade Federal de Viçosa (2008) devem-se relacionar os pré-requisitos empresariais, científicos, técnicos profissionais ou pessoais dos interessados.

3) Obrigações a serem exigidas da empresa a ser contratada

O mesmo Manual da UFV (2008) diz que as obrigações da empresa contratada devem ser relacionadas, como por exemplo:

- a) Manter seus empregados sujeitos às normas disciplinares da instituição;
- b) fornecer, sempre que solicitado pelo contratante, cópia integral da folha de pagamento;
- c) responsabilizar-se por danos causados aos equipamentos e/ou outros bens de propriedade do CONTRATANTE, ou de terceiros, ocasionados por seus funcionários, em virtude de dolo ou culpa, quando na execução do objeto contratado;
- d) a contratada fornecerá, sem ônus adicionais, uniformes completos aos funcionários destacados para a prestação dos serviços, conforme descrito em anexo, bem como fornecerá todos os equipamentos de proteção individual e coletiva sempre que necessário à execução dos serviços;
- e) a contratada deverá corrigir, às suas expensas, todos os serviços executados em que se verificarem imperfeições, vícios ou incorreções, dentro do prazo estipulado, em cada caso, pelo contratante. (MANUAL DE GESTÃO DE CONTRATOS, UFV, 2008, p. 06)

4) Execução das prestações do contrato

O Art. 66 da Lei 8.666/93 diz que “o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”.

5) Recebimento do Objeto

Segundo o Manual de Gestão de Contratos da UFV (2008), “É importante informar todos os aspectos que envolverão o recebimento do objeto”.

Podem ser citados como exemplos: os dias, os horários, a previsão de entrega do objeto contratado, o local de entrega, os prazos, etc. Isso quer dizer que

se deve detalhar, com a máxima precisão possível, como deve ser recebido o serviço ou mercadoria objeto de contratação pelo serviço público.

6) Garantia Contratual

Segundo o art. 56 da Lei 8.666, poderá ser exigida garantia nas contratações de obras, serviços e compras. Suas modalidades, segundo o mesmo artigo, são a caução, o seguro-garantia e a fiança bancária.

Meirelles (2010, p. 229), no entanto, cita outras duas modalidades: “seguro de pessoas e bens e compromisso de entrega do material, produto ou equipamento de fabricação de terceiros estranhos ao contrato”. Essas duas são utilizadas para contratos que exijam maior cuidado e que envolvam grandes e contínuos fornecimentos, respectivamente.

7) Vigência

Com relação a vigência dos contratos de prestação de serviços, o inciso II do Art. 57 da Lei 8.666, de 1993, diz que:

A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses. (Lei 8.666, 1993)

8) Estimativa de Custos

Conforme orientações do Manual de Gestão de Contratos da UFV (2008), o gestor deverá prever o impacto financeiro e orçamentário no exercício em que o contrato for entrar em vigor.

2.2.5 Termo Contratual

1) Rescisão

Com relação à rescisão de contratos administrativos firmados com o setor público, a Lei 8.666/93 dispõe em seu artigo 77: “inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento”.

Alguns motivos para rescisão contratual são: o descumprimento de cláusulas contratuais, a subcontratação dos serviços contratados com a administração pública, o atraso injustificado no início da prestação do serviço, entre outros.

2) Prorrogação da Vigência do Contrato

O Artigo 57 da Lei 8.666/93 dispõe que:

O prazo contratual para a prestação de serviços de natureza continuada pode ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, a fim de que se possa obter preços e condições mais vantajosos para a Administração.

3) Peculiaridades do Contrato Administrativo

Para o autor (MEIRELLES, 2010, p. 216), o que realmente distingue um contrato administrativo de um contrato privado é a “participação da Administração na relação jurídica com supremacia de poder para fixar as condições iniciais de ajuste”.

As peculiaridades trazidas por Meirelles (2010) são:

- a) Alteração unilateral do contrato e a rescisão unilateral do contrato – o que quer dizer que a Administração pode alterar e rescindir o contrato sem que isso esteja expresso em lei ou em contrato;
- b) Equilíbrio econômico financeiro – pressupõe a justa retribuição financeiro do objeto contratado, é o equilíbrio entre os gastos da contratada e o pagamento feito pela Administração Pública;

- c) Reajustamento de preços e tarifas e revisão contratual com recomposição de preços – medida que existe para evitar que oscilações do mercado e da moeda afetem o equilíbrio do item anterior;
- d) Exceção de contrato não cumprido – “usualmente invocada nos ajustes de Direito Privado, não se aplica, em princípio, aos contratos administrativos quando a falta é da Administração”; (MEIRELLES, 2010, p. 220)
- e) Controle do contrato – a Administração controla seus contratos, pois o objeto dos contratos servirá aos cidadãos;
- f) Aplicação das penalidades contratuais – o setor público pode punir o não cumprimento de seus contratos com particulares;
- g) Interpretação dos contratos administrativos – é feita sempre com o resguardo do Direito Público.

2.2.6 Gestão de Contratos na Administração Pública

Segundo o Manual de Gestão de Contratos da Administração Pública Estadual de Goiás (2010, p. 10), a gestão de contratos públicos compreende “o gerenciamento, o acompanhamento e fiscalização da execução dos ajustes, desde a concepção do edital da licitação até o recebimento do objeto contratado”.

Nesse sentido, a gestão de contratos, por envolver o acompanhamento e o controle sobre atividades diversas, tais como prazos de vigência; execução do objeto; pagamentos efetuados; é exercida, no âmbito da Administração Pública, por agentes em inter-relação com várias unidades, inclusive por meio dos sistemas informatizados desenvolvidos para proporcionar o registro das informações e auxiliar nas atividades de gerenciamento, fiscalização e controle. (MANUAL DE GESTÃO DE CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DE GOIÁS, 2010, p. 10)

A Lei nº 8.666/1993 dispôs, em seu art. 67 que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (...)”.

1) O Gestor de contrato

O gestor de contratos é, como reza o art. 67 da Lei 8.666/93, o representante da administração incumbido de acompanhar e fiscalizar a execução do contrato.

Segundo o Manual da UFV, “deve agir de forma pró-ativa e preventiva, observar o cumprimento, pela contratada, das regras previstas no instrumento contratual e buscar os resultados esperados”.

2) Designação do Gestor

O Manual da UFV instrui que a indicação do gestor seja feita pelo Pró-Reitor responsável pelas atividades objeto do Contrato, que no caso da terceirização de mão de obra na UFRGS é o Pró-Reitor de Gestão de Pessoas.

Ainda, segundo o mesmo Manual o servidor designado precisa ser dotado de certas qualificações, tais como:

- a) Gozar de boa reputação ética profissional;
- b) possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado;
- c) não estar, preferencialmente, respondendo a processo de sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- d) não possuir em seus registros funcionais punições em decorrência da prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera do governo;
- e) não haver sido responsabilizado por irregularidades junto ao Tribunal de Contas da União;
- f) não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, Capítulo I, do Código Penal Brasileiro, na Lei 7.492/1986 e na Lei 8.429/1992. (MANUAL DE GESTÃO DE CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2008, p. 11)

3) Atribuições do Gestor de Contrato

Segundo o Manual do Estado de Goiás, a boa execução de um contrato está diretamente relacionada ao acompanhamento de sua execução.

Dessa forma, diz o Manual, o gestor de contrato deve verificar o cumprimento das cláusulas contratuais pelo contratado, bem como fazer o registro de todas as circunstâncias que influenciem de forma negativa na execução do objeto.

Havendo falhas, o gestor deve orientar a empresa contratada para corrigi-las, caso as orientações não sejam de sua alçada, deve levar as informações a seu superior hierárquico.

2.2.7 Gestão de Contratos de Terceirização

Como mostra o Manual de UFV (2008), os critérios a serem observados para a contratação de mão de obra terceirizada encontram-se definidos no Decreto nº 2.271/97, na Instrução Normativa/MARE nº 18/1997 e na Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02/2008. Ainda, para licitações na modalidade Pregão Eletrônico (Decreto 5.450/05) aplica-se o Termo de Referência ao invés do Projeto Básico (Lei 8.666/93).

1) O Decreto nº 2.271/97

Como visto anteriormente, o Decreto nº 2.271/97 estabelece em seu Art. 1º que:

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.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias fundacionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (DECRETO nº 2.271, de 1997)

2) Instruções Normativas:

Segundo o Manual da UFV:

A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente. (MANUAL DE GESTÃO DE CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, 2008, p. 23)

3) O Termo de Referência

O Art. 15 da IN do MPOG, dispõe que o Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter, dentre outros:

- a) A justificativa da necessidade da contratação;
- b) O objetivo da contratação;
- c) O objeto da contratação, com os produtos e os resultados esperados com a execução do serviço;
- d) A descrição detalhada dos serviços a serem executados, e das metodologias de trabalho, nomeadamente a necessidade, a localidade, o horário de funcionamento e a disponibilidade orçamentária e financeira do órgão ou entidade;
- e) A justificativa da relação entre a demanda e a quantidade de serviço a ser contratada, acompanhada, no que couber, dos critérios de medição utilizados, documentos comprobatórios, fotografias e outros meios probatórios que se fizerem necessários; (...)

2.2.8 Procedimentos do Gestor do Contrato

Para o Manual de Gestão de Contratos da Universidade Federal De Viçosa (2008, p. 23), o gestor de contratos deve:

- a) Entrar em contato com as unidades, a fim de verificar os procedimentos de controle que as unidades estão elaborando, conscientizando-as do compromisso de prestar informações corretas;
- b) Cobrar das unidades administrativas o envio do relatório de acompanhamento mensal de frequência dos profissionais ali alocados;
- c) Fazer o levantamento através dos relatórios de acompanhamento das unidades, conciliando as informações registrando-as no relatório de acompanhamento mensal do contrato para ser enviado à contratada até o último dia do mês de referência da realização dos serviços;
- d) Elaborar o relatório de acompanhamento mensal do Contrato, de maneira concisa e clara, de forma que não parem dúvidas quanto às informações e interpretações ali registradas (...);
- e) Observar a compatibilização das informações referentes ao período abrangido pelo controle de frequência adotado pela contratada;
- f) Informar à contratada, com base no relatório, a respeito de fatos e atos em desacordo com os termos do contrato, para que proceda, se for o caso, ao desconto na fatura mensal (...).

2.2.9 Fiscalização dos contratos de terceirização

Segundo a Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 02, de 30 de abril de 2008, a fiscalização de contratos deve passar pelas seguintes fases:

- 1) Fiscalização inicial – no momento em que a contratação de terceiros se inicia.

- 1.1) Elaborar uma planilha que contenha o quantitativo e os detalhes de empregados que prestam serviços no órgão (documentação, função a ser exercida, salário, vale-transporte;
 - 1.2) Fazer a conferência da CTPS;
 - 1.3) Controlar o quantitativo de funcionários por órgão e os salários para que sejam iguais ao contrato firmado
 - 1.4) Verificar se há condições insalubres ou perigosas no local de trabalho.
- 2) Fiscalização Mensal – Deve ser feita antes do pagamento da fatura à contratada.
- 2.1) Deve-se elaborar uma planilha com dados gerais do mês, como por exemplo, os dias efetivamente trabalhados, as faltas, atrasos e horas-extras;
 - 2.2) deve-se proceder a verificação do número de dias e horas trabalhados efetivamente;
 - 2.3) Deve-se exigir da contratada os comprovantes de pagamento de salário e benefícios aos empregados, bem como de depósito de FGTS e INSS (exigindo, além dos recibos, as respectivas certidões);
 - 2.4) Deve-se realizar a retenção de 11% de contribuição previdenciária e dos impostos sobre serviços devidos na fatura;
 - 2.5) Deve-se consultar a situação fiscal da empresa contratada junto ao SICAF;
- 3) Fiscalização Diária
- 3.1) Conferir quais empregados estão exercendo quais funções;
 - 3.2) Verificar se os empregados terceirizados estão cumprindo a jornada de trabalho e se estão trabalhando conforme especificado em contrato (e evitar pedir mais serviços do que o previstos nas cláusulas contratuais);
 - 3.3) Deve-se evitar dar ordens aos empregados da empresa contratada, para não caracterizar relação de emprego por subordinação;

4) Fiscalização Especial

4.1) Observar qual é a data-base da categoria prevista na
Convenção Coletiva de Trabalho (CCT);

4.2) Controlar férias e licenças dos empregados.

3. O ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, com sede em Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, foi instituída pelo Decreto Estadual nº 5.758, de 28 de novembro de 1934, e federalizada pela Lei nº 1.254, de 04 de dezembro de 1950. Ela é uma autarquia mantida pelo governo federal brasileiro, dotada de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A UFRGS ministra cursos em todas as áreas do conhecimento – educação, letras, engenharias, ciências exatas, ciências humanas e áreas da saúde – e em todos os níveis, desde o Ensino Fundamental até a Pós-Graduação. Ela possui, atualmente, 27.595 alunos matriculados na graduação, sendo 26.468 alunos de cursos presenciais e 1.127 de cursos oferecidos à distância. No total são oferecidos 89 cursos presenciais na graduação e oito cursos na modalidade à distância.

Tabela 2: Alunos matriculados na graduação

| Total de alunos: 27.595 | |
|---------------------------------|--------|
| Presenciais | 26.468 |
| À distância (Ofertados em 2010) | 1.127 |
| Bolsistas (SAE) | 1.583 |
| Monitoria | 961 |
| Tutores (EAD) | |

Fonte: (Site da UFRGS. Ano: 2012)

Na pós-graduação, entre mestrado, doutorado, mestrado profissionalizante e cursos de especialização estão matriculados 15.988 alunos.

Tabela 3: Alunos matriculados na pós-graduação

| | |
|-------------------------------|-------|
| Doutorado | 3.997 |
| Mestrado Acadêmico | 4.939 |
| Mestrado Profissional | 393 |
| Especialização | 6.659 |
| Alunos Especiais | 2.277 |
| Residência Médica/Veterinária | 399 |
| Bolsas (Mestrado/Doutorado) | 2.526 |

Fonte: (Site da UFRGS. Ano: 2012)

A UFRGS é reconhecida nacional e internacionalmente pela qualidade de seu ensino. E grande parte desse mérito vem da qualidade de seus professores, que em sua grande maioria possuem doutorado. Dos 2.541 docentes, 1,972 possuem doutorado, o que representa 85% do total, 253 possuem mestrado e apenas 52 possuem a educação básica.

Destacando-se também na área de pesquisa, a Universidade possui 724 grupos de pesquisa e 6.575 pesquisadores.

Com relação às áreas de suporte acadêmico e administrativo, a autarquia conta com 2.553 funcionários técnico-administrativos.

Por fim, tratando-se de estrutura, a Universidade possui seis unidades acadêmicas no Estado (Centro, Saúde, Olímpica, Vale da Agronomia, Eldorado do Sul e Imbé) e 27 unidades de ensino (dentre elas 13 institutos, 10 faculdades e 4 escolas), tudo isso em uma área territorial de 21.948.812 m². A UFRGS também administra um colégio de educação básica (Colégio de Aplicação), que possui, atualmente, 695 alunos e um dos maiores hospitais do Rio Grande do Sul (Hospital de Clínicas de Porto Alegre).

Tabela 4: Estrutura da Universidade em Área

| | |
|------------------|---------------------------|
| Área Territorial | 21.948.812 m ² |
| Porto Alegre | 6.246.210 m ² |
| Eldorado do Sul | 15.566.000 m ² |
| Imbé | 95.924 m ² |
| Outras Unidades | 40.678 m ² |
| Área Edificada | 363.106 m ² |

Fonte: (Site da UFRGS. Ano: 2012)

A Universidade começou a utilizar a terceirização em virtude da lei 9.632/98, que extinguiu cargos da administração pública. Como precisava suprir a falta de servidores e não podia mais abrir concurso para alguns cargos, a Universidade passou a delegar determinados serviços à iniciativa privada.

3.1 A GERÊNCIA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DA UFRGS (GERTE)

Em Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, Gonçalves (2006) destacou a importância da criação de um Departamento direcionado para a Gestão dos Contratos de Serviços Terceirizados da UFRGS, para maior controle e eficácia dos contratos.

Os servidores designados para exercerem suas atividades de gestor e fiscal de contratos nesse Departamento devem saber quais são seus deveres e obrigações, estar sempre atualizados com a legislação e ser constantemente treinados e avaliados, tendo como objetivo alcançar o controle efetivo dos serviços terceirizados. (GONÇALVES, 2006, p. 54)

Até o ano de 2006, segundo a autora, a Universidade estabelecia um controle mínimo sobre os contratos, muito aquém do que a lei estabelece. Por isso, a criação de um setor responsável pela gestão da terceirização viria ao encontro da necessidade da UFRGS de adequação às normas estabelecidas.

A GERTE (Gerência dos Serviços Terceirizados da UFRGS) acabou sendo criada um ano depois, em 2007, para viabilizar a centralização da gestão dos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra na Universidade. A GERTE é subordinada à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas e administra contratos que possuem equipes fixas dentro da UFRGS, como por exemplo, contratos de conservação, limpeza, portaria e vigilância. Assim, ela não administra contratos de obras ou de manutenção de impressoras, que são feitos por chamado e não por equipe fixa dentro da Universidade.

A Gerência, localizada no Anexo I da Reitoria, no campus central da UFRGS, conta com 13 servidores concursados e um bolsista de apoio administrativo.

Dentro da GERTE as funções dos treze funcionários são divididas da seguinte maneira:

- a) Gerência de Serviços Terceirizados
- b) Planejamento de Contratos (Pré- Contratual)
- c) Acompanhamento de Contratos (Pós- Contratual)
- d) Efetividade de Contratos
- e) Efetividade de Contratos (Apoio Contábil)
- f) Contabilidade -
- g) Fiscalização de Contrato de Limpeza
- h) Administrativo - Instrução de Processos Judiciais
- i) Administrativo - Qualidade
- j) Administrativo - Segurança do Trabalho
- k) Secretaria

Essas funções estão organizadas em cinco macroprocessos:

- a) Planejamento de Contratos – Elaboração dos Termos de Referência para as contratações, organização dos processos de trabalho e elaboração de relatórios e dados estatísticos.

- b) Acompanhamento de Contratos – Acompanhamento dos relatórios periódicos dos fiscais de todos os contratos, intermediação nas situações de não conformidade nos contratos, solicitação e notificação de empresas por descumprimento contratual.
- c) Contabilidade – Verificação mensal do valor cobrado pelas empresas (com as presenças dos terceirizados registradas pelos fiscais). Verificação dos cálculos de repactuação e de diferenças de repactuação dos contratos. Elaboração das planilhas de custos de referência para os novos projetos.
- d) Administração de Reclamatórias Trabalhistas - Elaboração de informações de reclamações trabalhistas para defesa da UFRGS e de cartas de preposto para os servidores que representarão a Universidade.
- e) Secretaria – Organização de *mailings* e contatos, agendamento de reuniões, elaboração de atas das reuniões, envio de comunicados, organização do material de consumo de escritório e solicitação de ordens de serviço de manutenção.

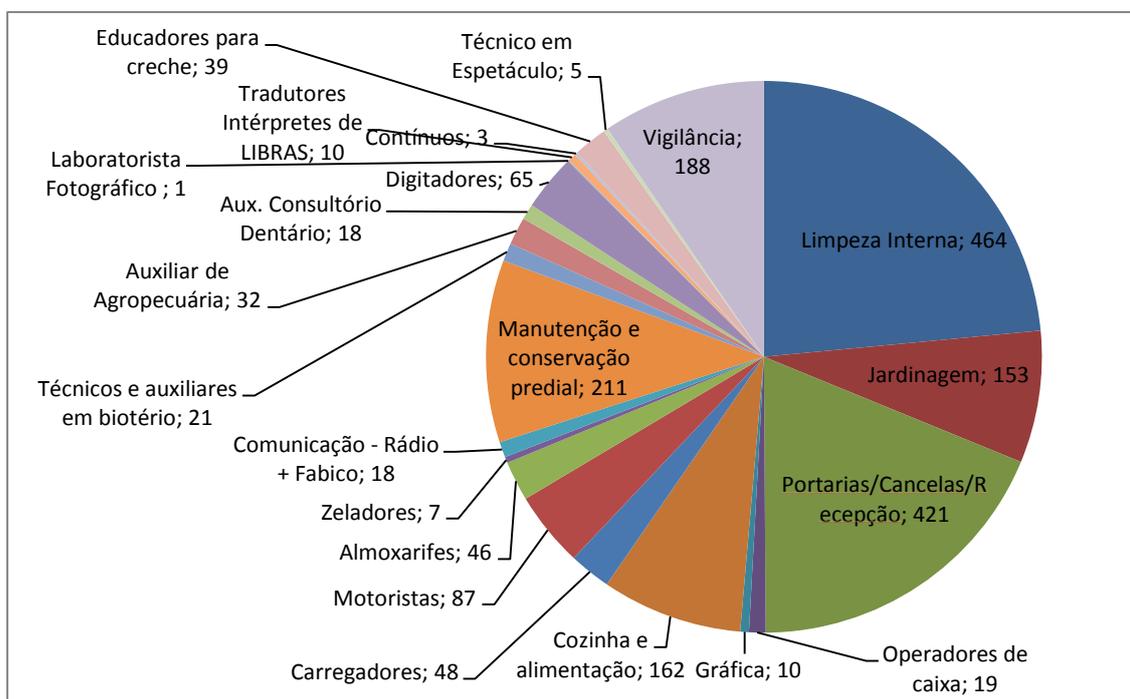
No início da implantação da Gerência foi necessário um esforço de qualificação técnica da nova equipe que trabalharia na GERTE, que era e continua sendo multidisciplinar. A equipe precisou lidar com novas legislações e com realidades individuais em cada unidade da UFRGS. Assim, o principal desafio da Gerência foi adequar os contratos à legislação e alcançar a efetividade deles para as diferentes demandas das unidades.

Segundo funcionários da UFRGS, antes da criação da GERTE, os contratos terceirizados eram geridos de forma descentralizada, por cada unidade. A gestão apresentava gargalos, pois não era possível de forma descentralizada diagnosticar problemas, não só das empresas, como dos próprios contratos. Faltava uma estruturação da Universidade que permitisse uma visão sistêmica não só do processo de terceirização, mas também da própria demanda operacional da Universidade.

Hoje existem 22 contratos de terceirização e cerca de 2.000 empregados terceirizados na UFRGS. Sendo que o custo total mensal com as empresas fornecedoras do serviço é de, aproximadamente, quatro milhões de reais.

Como mostra a Figura 2, o quantitativo de empregados terceirizados por contrato é maior para as empresas de limpeza, que representam 23,06% do total de postos de trabalho contratados na UFRGS; portaria, recepção e cancelas, que representam 20,9%, manutenção e conservação predial (10,5%); vigilância (9,34%); e serviços de cozinha e alimentação, que representam 8,05% do total de postos de trabalho contratados.

Figura 2: Gráfico de serviços terceirizados da UFRGS



Fonte: (Arquivo da GERTE. Ano: 2012)

A partir de 2010 houve um grande aumento no quadro geral da terceirização na UFRGS. Isso aconteceu, segundo a GERTE, devido à expansão do REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), que somou o atendimento das novas necessidades às demandas antigas.

Segundo a GERTE, como o processo de expansão da UFRGS é contínuo e ainda está em andamento, verifica-se que nos anos de 2011 e 2012 também houve ampliações, com algumas já previstas para o início de 2013

A terceirização acompanha de forma linear a expansão da UFRGS, uma vez que dá apoio ao funcionamento operacional de diversas áreas da Universidade, tanto acadêmicas quanto administrativas.

Nesse contexto, o presente trabalho visa mostrar o panorama atual da terceirização na UFRGS, destacando seus problemas e pontos a melhorar na visão dos gestores de contratos de mão de obra terceirizada.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 MÉTODO OU DELINEAMENTO DA PESQUISA

Segundo Roesch (2010, p.122), na pesquisa científica a escolha do método depende de uma postura filosófica sobre as possibilidades de investigar a realidade. Há duas tradições na ciência: o positivismo e a fenomenologia.

A presente pesquisa caracteriza-se como fenomenológica, pois, partindo de seus objetivos, ela não visa levantar fatos e medir a frequência de certos padrões, mas apreciar as diferentes construções e significados que as pessoas atribuem a sua experiência. Ainda, por possuir um caráter exploratório da realidade da terceirização na UFRGS, ela pode ser definida como qualitativa.

Para Vieira (2006 p. 17) “a pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se em princípio pela não utilização de instrumental estatístico na análise de dados”. Segundo o mesmo autor a pesquisa qualitativa oferece descrições ricas e bem fundamentadas, além de explicações sobre processos em contextos locais identificáveis.

Além disso, ela ajuda o pesquisador a avançar em relação às concepções iniciais ou a revisar sua estrutura teórica. Mesmo sendo de caráter mais subjetivo, a pesquisa qualitativa oferece uma maior flexibilidade para a adequação da estrutura teórica ao estudo do fenômeno administrativo ou organizacional que deseja.

A estratégia que será utilizada no presente trabalho será a de estudo de caso na Gerência de Serviços Terceirizados da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Conforme Roesch (2010, p.155, apud Yin, 1981), “o estudo de caso busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto”.

Para Roesch (2010) o estudo de caso pode ser utilizado das seguintes maneiras:

- a) Modo exploratório, visando levantar questões e hipóteses para futuros estudos por meio de dados qualitativos;

- b) Modo descritivo, buscando associações entre variáveis, normalmente com evidências de caráter quantitativo;
- c) Modo explanatório, que pode consistir em uma explanação precisa dos fatos do caso, a consideração de explicações alternativas destes fatos ou uma conclusão baseada naquela explicação que parece ser a mais congruente com os fatos.

Este trabalho, como se pode observar em seus objetivos, possui um caráter exploratório, pois como apresentam Silveira e Córdova (ANO, apud, GIL, 2007), esse tipo de pesquisa traz um maior conhecimento sobre o problema pesquisado, visando torná-lo mais explícito. A maioria das pesquisas de caráter exploratório, segundo as autoras, envolve: a) levantamento da bibliografia sobre o tema; b) entrevistas com pessoas familiarizadas com o problema pesquisado; c) análise de exemplos para estimular a compreensão do fenômeno estudado.

O levantamento bibliográfico desse estudo foi feito com base nos referenciais sobre as relações de emprego, a flexibilização do trabalho e, principalmente, sobre a terceirização. Além disso, para sustentar a análise da gestão de contratos terceirizados na UFRGS, procurou-se conhecer melhor a legislação e as práticas sobre os contratos administrativos.

Também se lançou mão de visitas à unidade gestora da terceirização na UFRGS, que contaram com observações e questionamentos por parte da pesquisadora. Isso para obter dados das pessoas mais próximas ao fenômeno que é o problema desse estudo.

4.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Segundo Roesch (2010, p. 158), “entrevistas, observações e uso de diários são as técnicas mais utilizadas em pesquisas de caráter qualitativo”.

Neste estudo pretende-se utilizar as seguintes técnicas de pesquisa:

- a) Entrevistas com gestores de recursos humanos e de contratos dos serviços prestados por terceiros. O objetivo primário da entrevista é

entender o significado que os entrevistados a questões e situações em contextos que não foram estruturados anteriormente a partir das suposições do entrevistador;

- b) Documentos e fontes históricas – pesquisa em documentos da própria Universidade para entender o desenrolar do processo de terceirização.

4.3 PLANO DE ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados coletados será feita através da Análise de Conteúdo – para entendimento dos documentos e informações fornecidas.

Para análise de conteúdo pretende-se utilizar o último item do roteiro apresentado por Roesch (2010, p. 170): “Interpretação dos dados à luz das teorias conhecidas”.

4.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Alves (2010), em seu estudo sobre a gestão de contratos na Caixa Econômica Federal, cita algumas limitações a estudos que envolvem entrevistas que são bastante pertinentes ao presente trabalho.

No seu estudo, Alves (2010) salienta:

As entrevistas podem apresentar algumas limitações, como por exemplo, o fato de que a entrevista requer tempo das partes envolvidas e, muitas vezes, as pessoas não estão disponíveis para disponibilizar este tempo. Outra limitação encontrada pode estar relacionada com o fator político, ou seja, o entrevistado pode ver o entrevistador como alguém que está se valendo de um truque para obter declarações delicadas. (ALVES, 2010, p. 65)

No estudo de caso desta pesquisa, as dificuldades foram exatamente as detalhadas na citação acima. Também houve dificuldades na obtenção de dados, mas o principal empecilho ao estudo empírico deu-se com relação às entrevistas, que, em sua maioria, não conseguiram ser realizadas pela falta de tempo dos servidores da UFRGS.

As respostas obtidas através da única entrevista concedida foram bastante limitadas, devido ao objetivo da pesquisa, que pretendia levantar a opinião dos gestores de contratos terceirizados da UFRGS acerca do fenômeno da terceirização. O objetivo do trabalho pode ter causado desconforto aos que seriam entrevistados, afinal eles são servidores designados pela Universidade para trabalhar diretamente com a terceirização.

5. APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE

Os dados deste estudo estão apresentados por itens, cada um tratando das questões propostas na entrevista e todos tentando responder ao objetivo geral e aos objetivos específicos da presente pesquisa.

O primeiro item apresenta a percepção dos gestores de contratos acerca da terceirização na UFRGS, abordando seus diversos aspectos. O segundo apresenta os problemas do processo terceirizante. O terceiro trata da gestão dos contratos terceirizados feita pela GERTE, analisando se essa gestão é feita de acordo com a legislação e as teorias sobre gestão de contratos na Administração Pública, abordando ainda a percepção dos gestores sobre essa gestão. O quarto apresenta os problemas relacionados à gestão dos contratos na visão dos seus gestores. Por fim, o quinto item apresenta os aspectos que podem ser melhorados pela GERTE, pela Universidade e pelo próprio governo federal para que os serviços terceirizados sejam bem prestados à comunidade acadêmica.

1. Percepção dos gestores sobre a Terceirização na UFRGS

Para a GERTE, a terceirização é um processo em andamento – e que vem se desenvolvendo de forma contínua para acompanhar a qualificação e ampliação das instituições públicas. Para a pessoa entrevistada, tanto a terceirização tem suas normativas próprias, como a lei 8666, a IN02/2008 MPOG e as leis de extinção de cargos do serviço público federal, quanto também necessita acompanhar as transformações nas leis trabalhistas, convenções coletivas de trabalho, regulamentações de novos cargos, e mesmo jurisprudências destas áreas.

No que tange à prestação dos serviços e à especialização das empresas contratadas, a GERTE considera que elas atendem ao que a legislação impõe, e é esse o critério utilizado para diferenciar uma empresa com qualidade de uma empresa sem qualidade na gestão de contratos, segundo ela. Existe todo um planejamento inicial para contratação e, posteriormente, um acompanhamento das empresas para verificar se elas estão entregando serviços com qualidade à

Universidade. “Se as empresas não atingem este nível de qualidade, são substituídas através de processo licitatório”, declarou a entrevistada.

A visão da pessoa entrevistada acerca da terceirização é muito parecida com a de Giosa (1993). Ambos acreditam que o fenômeno terceirizante acompanha o desenvolvimento das instituições públicas, e que essas não podem sobreviver sem as atividades de apoio prestadas por terceiros.

A entrevistada não entrou no mérito de responder se as empresas terceirizadas são especialistas no serviço que prestam ou não. Portanto não tivemos como levantar opiniões acerca da especialização das empresas terceirizadas.

2. Problemas relacionados à terceirização na UFRGS

Ao ser questionada sobre os principais problemas da terceirização na UFRGS, a respondente disse que na GERTE há vários desafios para gerir a terceirização de serviços. Segundo ela, os principais problemas da terceirização estão ligados ao fato de que é necessário, ao longo do tempo, promover uma mudança cultural na maneira como as empresas vêem seu papel dentro da Universidade.

As empresas terceirizadas chegam à Universidade, com frequência, acreditando que basta ocupar os postos de trabalho para receber o pagamento da fatura – quando na verdade a GERTE, em conjunto com os setores tomadores de serviços e as demais áreas administrativas, possui toda uma sistemática que vai do planejamento até o acompanhamento qualitativo e quantitativo dos serviços. (ENTREVISTADA)

A pessoa entrevistada disse ainda que as atuais empresas que prestam serviços à UFRGS têm que promover a qualidade de vida de seus funcionários, prestar suporte adequado, cumprir com a legislação trabalhista e ainda prestar um serviço de qualidade. Porém, ela não explicou como as empresas fazem isso e como a Universidade faz essa exigência e acompanhamento.

Com relação aos problemas na prestação dos serviços para a Universidade, a entrevistada disse que, apesar de ela ser constantemente acompanhada, existem dificuldades menores, pontuais. Exemplos dessas dificuldades pontuais são a não

apresentação de um empregado à unidade em que trabalha, ou a demora na limpeza de uma determinada sala.

Quando perguntada sobre possíveis dificuldades de contato com as empresas, a entrevistada não respondeu. Disse apenas que o contato é feito frequentemente, por telefone, mas principalmente por e-mail, para garantir maior transparência a tudo que é acordado.

Pode-se pressupor, apesar de não ter sido expressamente dito pelos funcionários da GERTE, que um dos maiores problemas gerados pelo processo terceirizante seja o grande número de reclamações trabalhistas contra a Universidade. Esse pressuposto vem do fato de que, das treze pessoas que trabalham com a gestão dos contratos, três estão designadas para trabalhar com as reclamações trabalhistas contra a Universidade.

A gestão das reclamações é considerada, inclusive, um dos macroprocessos dentro das atividades da GERTE.

Abaixo, os quantitativos de reclamações trabalhistas de empregados terceirizados contra a UFRGS:

Figura 3: Reclamações Trabalhistas até Agosto/2012



Fonte: (Arquivo GERTE. Ano: 2012)

Até agosto de 2012, os principais motivos de pedidos de Reclamatórias Trabalhistas foram: Verbas rescisórias (diferenças de valores de FGTS, salários atrasados), chegando a 88,30% das reclamações, seguido de pedidos de valores de Insalubridade não pagos (60,64%) e Horas Extras (56,38%), conforme mostra a Figura 4.

Figura 4: Motivos das Reclamatórias



Fonte: (Arquivo GERTE. Ano: 2012)

É importante destacar que não há reclamações que solicitem o reconhecimento de vínculo empregatício com a UFRGS, o que mostra a não utilização de terceirização ilícita pela Universidade.

Segundo a pessoa entrevistada da GERTE, não há registros de terem sido contratados terceirizados de forma ilícita na UFRGS. Segundo os servidores, a Universidade preza pelo atendimento integral à legislação vigente.

Outros fatores que geram gargalos na prestação dos serviços ou no planejamento e acompanhamento de contratos estão relacionados, na maioria das vezes, segundo a entrevistada, à falta de estrutura administrativa interna das empresas. “Embora elas tenham a capacidade financeira e de pessoal para assumir

um contrato, isso não necessariamente quer dizer que elas tenham um setor de RH ágil e qualificado ou um financeiro bem estruturado”. (Entrevistada)

As dificuldades ditas acima costumam aparecer no início da prestação dos serviços, e quando começam a receber as cobranças da UFRGS pela documentação e comprovação de que foram cumpridas todas as exigências, de requisitos de recrutamento e de pagamentos de salários, por exemplo, as empresas veem-se obrigadas a se organizar ou mesmo se reestruturar para atender às demandas.

Nas observações realizadas durante este trabalho, foram percebidos alguns momentos de dificuldades com os funcionários terceirizados, por exemplo, protestos em frente à GERTE, devido ao não pagamento dos salários de funcionários de uma determinada empresa terceirizada. O que mostra o despreparo de algumas empresas para prestar serviços, e o que gera a precarização das relações trabalhistas estabelecidas.

3. A Gestão dos contratos de Terceirização na UFRGS

Segundo a pessoa única pessoa respondente da entrevista, a UFRGS contrata mão de obra terceirizada desde 1998. Mas centralizou a gestão e passou a sistematizar e guardar dados da contratação apenas em 2008, ano posterior ao da criação da GERTE.

Ainda, segundo eles, a IN 02/2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), disciplinou de forma mais ordenada a gestão de contratos com terceiros, e é nela que a UFRGS baseia a sua Gestão de Contratos Terceirizados.

A GERTE é responsável pela gestão dos 22 contratos de mão de obra contínua dentro da Universidade, dentre eles estão: os contratos de conservação, limpeza, portaria, vigilância e alimentação, que são os com maior número de postos de trabalho.

É a Gerência que elabora os Termos de Referência para contratação de um novo serviço, de uma nova empresa privada. Esses termos de referência (conforme

exemplo colocado no Anexo 1) contêm exatamente o que a lei solicita, como: a justificativa e a necessidade da contratação daquele serviço, o seu objetivo, o objeto a ser contratado, entre outros.

O que mostra que a GERTE segue os passos previstos pela literatura sobre gestão de contratos e pela legislação que disciplina a contratação de serviços contínuos por órgãos federais (IN 02/2008, do MPOG).

O edital de licitação é elaborado pela Pró-reitoria de Planejamento da Universidade (PROPLAN), com base no Termo de referência enviado pela GERTE.

A gerência responsabiliza-se também pela fiscalização do cumprimento dos contratos pelas empresas terceirizadas, por isso possui planilhas de controle de faltas de empregados, faturamento das empresas, legalidade das empresas perante a Previdência Social e o FGTS, reclamações trabalhistas, etc.

Com relação à gestão dos contratos de terceirização na UFRGS, a entrevistada destacou a importância da GERTE. Disse que sem a Gerência não seria possível atingir o patamar de qualidade que se tem hoje na gestão dos serviços.

“A GERTE faz o papel de intermediar as demandas dos setores e unidades, com as restrições da legislação e com a gestão das empresas, procurando estabelecer uma relação de parceria e harmonia”. (Entrevistada)

Esta visão estratégica permite que os gestores tenham atitudes pró-ativas frente às demandas por serviços terceirizados, que é um dos requisitos apresentados pela literatura para os gestores de contratos administrativos.

A demanda de trabalho da GERTE varia conforme as demandas apresentadas pelas empresas contratadas e pelas unidades da UFRGS. As demandas apresentadas à GERTE são sempre priorizadas conforme seu nível de impacto nos processos da Universidade. O número de funcionários, portanto, não é uma dificuldade vivenciada pela GERTE.

Para os gestores, o planejamento e o gerenciamento do processo terceirizante na Universidade hoje já alcança um patamar superior de qualidade. Atualmente são desenvolvidas ferramentas e processos de trabalho que permitem planejar e acompanhar com eficiência os contratos de prestação de serviços.

Na visão do entrevistado: “Embora ainda existam pontos a melhorar, vemos hoje o resultado de um trabalho de qualidade desenvolvido pela equipe em parceria com demais setores da Universidade”.

4. Problemas relacionados à gestão dos contratos de terceirização

Porém, há dificuldades nessa gestão. Um aspecto que, segundo a entrevistada é difícil de lidar, é o fato de que na UFRGS existem unidades acadêmicas e administrativas com características muito diferentes (horários de funcionamento, tipos de sala, laboratórios, documentos, entre outros) e que precisam de serviços similares – como portaria e limpeza, por exemplo. Assim, existe um grande desafio ao se montar um projeto de contratação de serviços que atenda a toda esta diversidade de demandas por uma mesma empresa e com custo padronizado. Segundo a entrevistada: “Para superá-lo temos trabalhado de forma integrada tanto com nosso setor jurídico e administrativo da UFRGS, como com as Unidades que receberão o serviço”.

Outra necessidade constante diz respeito às qualificações necessárias, não só para planejar, mas também para acompanhar os contratos – pois a UFRGS é um instituição dinâmica – a cada semestre tem-se turmas diferentes, novos alunos, novos eventos, e estas mudanças precisam ser acompanhadas pelos serviços de apoio prestados pelos terceirizados.

Assim buscamos atender as necessidades diversas da UFRGS promovendo a comunicação constante com os diversos participantes do processo de terceirização e fazendo com que os processos de planejamento e acompanhamento de contratos se retroalimentem, promovendo adaptação e melhoria constantes. (ENTREVISTADA)

Apesar de a prestação de serviços terceirizados ser de extrema importância a toda comunidade acadêmica, não há, ainda, na UFRGS uma pesquisa formal para levantar elogios, críticas e sugestões ao processo. Por isso, a falta de sistematização de uma pesquisa de qualidade é um gargalo da gestão de contratos.

O que a GERTE percebe é que, enquanto os elogios referem-se ao longo prazo (por exemplo, que a UFRGS nunca esteve tão bem atendida por serviços de apoio, tanto em tipos quanto em quantidade de serviços diferentes), as críticas costumam ser pontuais – como um porteiro que não se apresentou para o serviço ou uma unidade que ainda não teve sua limpeza realizada.

A entrevista mostrou que a Gestão dos contratos com empresas privadas na UFRGS é bem planejada e acompanhada, restando o desafio de resolver os problemas do dia a dia. Pois, apesar de não parecer importante, um problema pontual como a falta de limpeza de uma sala de aula ou de um banheiro, ou mesmo, uma limpeza mal feita, afetam de forma negativa alunos, funcionários e terceiros que visitem a Universidade.

5. Aspectos que podem ser melhorados pela GERTE, pela UFRGS e pelo Governo Federal

Os pontos que podem ser melhorados pela GERTE para a melhoria da prestação de serviços terceirizados à Universidade, na visão da pessoa entrevistada, é dar continuidade ao que vem sendo feito na Gerência, por exemplo, fazer com que os processos de acompanhamento e planejamento de contratos se retroalimentem, procurando sanar num novo contrato que está sendo planejado, as dificuldades que se apresentaram no decorrer do contrato atual.

Outro ponto importante a ser aperfeiçoado pela GERTE é repassar todo aprendizado da pesquisa de planejamento a quem fará o acompanhamento dos contratos, de forma que se possam prever os casos especiais ou as dificuldades que surgirão em uma nova contratação.

Os pontos que podem ser melhorados por outros setores dentro da Universidade dizem respeito à procura de melhoria contínua. Deve-se desenvolver, cada vez mais, canais abertos de comunicação e cooperação entre setores administrativos e acadêmicos. Assim, os problemas podem ser previstos e evitados (por exemplo, o setor que pede cargas horárias que excedem o limite legal, ou o limite financeiro do contrato).

Também existem situações inusitadas, casos atípicos ou demandas imprevistas, que só podem ser solucionadas em conjunto com outros setores da Universidade. A entrevistada citou o exemplo do refeitório para os terceirizados.

No contrato de manutenção não eram previstos vales alimentação ou refeição para os funcionários, dado que a convenção coletiva da categoria não previa tal benefício, mas após o início do contrato verificamos a necessidade, juntamente com a superintendência de infraestrutura e com a procuradoria jurídica da UFRGS, de prover um refeitório da universidade para que os funcionários trouxessem sua alimentação de casa.
(ENTREVISTADA)

Então, durante o planejamento de nova licitação, a GERTE está em contato direto com os sindicatos, de forma a incluir este benefício a partir de uma declaração dos próprios representantes sindicais de que o vale refeição substitui satisfatoriamente o refeitório. Aqui, a GERTE, em conjunto com a Superintendência de Infraestrutura (SUINFRA) e a Procuradoria Geral da UFRGS, trabalharam juntas para suprir uma necessidade de melhoria.

Já os pontos apontados como de melhoria por parte do governo federal referiram-se, principalmente, à necessidade de capacitação dos gestores de contratos terceirizados. A entrevistada citou a ampliação de iniciativas que já foram colocadas em prática como a oportunidade de capacitação e qualificação para os servidores que precisam adquirir conhecimento técnico e de legislação para trabalhar com a complexidade do processo de terceirização.

Há, então, um desafio à gestão e à qualificação do servidor público para promover a terceirização com qualidade. Segundo a entrevistada, a equipe da GERTE assume uma postura de professor e aprendiz – compartilhando dentro de suas possibilidades o conhecimento adquirido e buscando sempre melhorar, para dar suporte à manutenção dos processos acadêmicos da UFRGS.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresenta uma síntese das análises feitas durante o trabalho, bem como as limitações para sua realização. O principal objetivo do estudo foi fazer um levantamento acerca do processo de terceirização na UFRGS, corroborando as análises feitas através da percepção de uma gestora de contratos terceirizados da Universidade.

A importância da realização deste estudo reside no fato, não só da transparência trazida pela apresentação de dados dos contratos terceirizados da UFRGS, como também do levantamento de aspectos que podem ser melhorados pela GERTE, pela Universidade e pelo próprio governo federal.

Os pontos de melhoria são perfeitamente factíveis e podem melhorar a prestação de serviços terceirizados à comunidade acadêmica, bem como contribuir para a diminuição da precarização do trabalho que este instituto traz.

A percepção mostrada pela GERTE acerca da terceirização é positiva. A gestora entrevistada considera a terceirização um processo dinâmico e necessário para desenvolvimento das instituições públicas.

Na UFRGS, esse processo apoia os setores administrativos e acadêmicos em suas atividades, mas, por ser contínuo, ele precisa ser constantemente estudado e planejado pela Gerência, de forma a evitar problemas com as empresas contratadas, os trabalhadores terceirizados e a própria comunidade universitária.

Os principais problemas levantados com relação ao fenômeno terceirizante dizem respeito à falta de estrutura interna adequada das empresas contratadas. Os problemas relacionados à prestação de serviços são bastante pontuais e resolvidos caso a caso. Um dos grandes problemas, relacionado a reclamações trabalhistas, é bastante mapeado e acompanhado pela GERTE.

Importante destacar que, apesar do grande número de processos trabalhistas contra a Universidade, eles não estão relacionados à forma de contratação ilícita apresentada na Súmula 331, do TST, ou seja, a UFRGS não contrata empresas terceirizadas para realizar sua atividade-fim. O que mostra a sua disposição a atender o que estabelecem as normas trabalhistas.

É fundamental a equipe que trabalha com gestão de contratos terceirizados estar atenta a erros cometidos em contratações passadas, para que possam ser corrigidos antes da elaboração do edital para uma nova licitação.

A UFRGS possui uma grande estrutura a ser atendida por serviços terceirizados, o que dificulta uma ação padronizada da GERTE. Cada unidade precisa ser contatada, e cada uma possui as suas demandas e os seus próprios problemas. Por isso a importância de uma equipe capacitada para trabalhar de forma pró-ativa.

Os aspectos citados para melhoria da gestão dos contratos e, conseqüentemente, da prestação dos serviços terceirizados são, por parte da GERTE, de retroalimentação do planejamento e acompanhamento dos contratos, de forma que todos os gestores estejam a par dos problemas que poderão surgir no decorrer do prazo contratual. Por parte da Universidade, foi citada a necessidade de melhoria dos canais de comunicação, de forma a aperfeiçoar os contatos entre a GERTE e as unidades acadêmicas e administrativas da UFRGS. Já o Governo Federal precisa promover a qualificação dos servidores que trabalham com a terceirização, através de cursos de capacitação e atualização.

Por fim, apesar das limitações da coleta de dados, por falta de tempo dos gestores que seriam entrevistados, a presente pesquisa conseguiu responder os seus principais questionamentos e objetivos, mesmo que de forma incompleta.

A terceirização de serviços no setor público é um processo complexo, mas a entrevista realizada indicou que a UFRGS procura atender às demandas de gestão de contratos de uma forma coerente e com um setor estruturado, com pessoas capacitadas, e que podem auxiliar a melhoria desse processo contínuo.

REFERÊNCIAS

AGNOLETTO, Mariana. **A terceirização e a responsabilidade trabalhista do tomador de serviços.** Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/36492?locale=pt_BR>. Acesso em: 12 out. 2012.

ALVES, Viviane Soares. **Análise do Novo Sistema de Contratação, Licitação e Gestão de Contratos da Caixa Econômica Federal à luz do conceito de transparência.** Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Administração. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/29640>> Acesso em: 22 nov. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 05.10.1988.**

BRASIL. **Decreto n.º 2.271, de 07.07.1997** – Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n.º 2.487, de 02.02.1998** – Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25.02.1967** – Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008** - Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

BRASIL. **Instrução Normativa n.º 18/MARE, de 22.12.1997** – Disciplina a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

BRASIL. **Lei n.º 10.520, de 17.07.2002** – Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão, voltado para a aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL. **Lei n.º 5.645, de 10.12.1970** – Estabelece diretrizes para a classificação de Cargos do Serviço Civil da União e das Autarquias Federais e dá outras providências;

BRASIL. **Lei n.º 8.666, de 21.06.1993** – Regulamenta o art. 37, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 9.632, de 07.05.1998** – Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995.**
Disponível em: <
<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>.
Acesso em: 20 nov. 2012.

BRASIL. **Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho** – Revisão da Súmula 256 do TST - Dispõe sobre o contrato de prestação de serviços, sendo de extrema importância para o tema estudado neste trabalho.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Brasília: Cadernos MARE de Reforma do Estado, 1997. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF> Acesso em: 13 nov. 2012.

BRITO, Ricardo Machado de. **Terceirização e Precarização do Serviço Público Gaúcho: uma análise a partir da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro.** Monografia de graduação em Ciências Sociais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em: <
<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18337/000728565.pdf?sequence=1>
>Acesso em: 30 abr. 2012.

CARVALHO, Junior. **Termo de ajuste de conduta perante o ministério público trabalhista e sua execução.** E-Gov, 2011. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/termo-de-ajuste-de-conduta-perante-o-minist%C3%A9rio-p%C3%ABlico-trabalhista-e-sua-execu%C3%A7%C3%A3o>> Acesso em 05 dez. 2012.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** São Paulo: LTr, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** São Paulo: Atlas, 2006.

DIEESE. **O processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil.** São Paulo: Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas, 2012. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/projetos/MTE/SACC/METAll/terceirizacao.pdf>> Acesso em: 20 out. 2012.

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização: uma abordagem estratégica.** São Paulo: Editora Pioneira, 1993.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de controle da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/8366/000574714.pdf?sequence=1>> Acesso em: 29 abr. 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho.** São Paulo: Malheiros, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2010.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização.** São Paulo: Editora STs, 1992.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SIRELLI, Paula Martins. **Terceirização na Esfera Pública Estatal: Estratégia (Im)posta à Universidade Federal de Juiz de Fora**. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2008. Disponível em: http://www.bdttd.ufjf.br/tde_arquivos/15/TDE-2008-12-17T102106Z-279/Publico/paulamartinssirelli.pdf. Acesso em: 05 mai. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1520, 2006**. Disponível em: < http://www.fundacaodireito.net/docs_pdf/tcu_acordao_1520-2006.pdf> Acesso em 07 dez. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo 016.954/2009-5, 2011**. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/016954.pdf> Acesso em 18 dez. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Manual de Gestão de Contratos. Viçosa, 2008**. Disponível em: < <ftp://ftp.ufv.br/Proplan2/Formularios/manualGestaoContratos.pdf> > Acesso em: 03 nov. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Site da UFRGS**. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br>> Acesso em: 10 out. 2012.

ANEXOS

ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

TERCEIRIZAÇÃO

1. Qual a sua opinião sobre o processo de terceirização na UFRGS (planejamento e gestão dos contratos)?

GESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NA UFRGS

2. Qual a sua opinião sobre a gestão dos contratos terceirizados na UFRGS (especificamente o trabalho realizado pela GERTE)?

3. Você consegue realizar todas as atividades que lhe são solicitadas dentro da GERTE?(sim ou não)

4. Na sua percepção, qual a implicação que a GERTE tem no processo de terceirização da UFRGS?

PROBLEMAS NO PROCESSO TERCEIRIZANTE

5. Cite os principais problemas vivenciados pela GERTE com relação à terceirização na UFRGS.

6. Na sua opinião, as prestadoras de serviço são especializadas e competentes?

7. Os serviços são bem prestados?

8. Há dificuldades relacionadas a contatos com as empresas?

9. A quais fatores você associa os gargalos que se apresentam tanto na prestação dos serviços quanto no planejamento e acompanhamento dos contratos?

| |
|--|
| PROBLEMAS COM RELAÇÃO À GESTÃO DA TERCEIRIZAÇÃO |
|--|

| |
|---|
| 10. Há dificuldades na gestão dos contratos terceirizados? Se sim, quais? |
|---|

| |
|---|
| 11. Você ouve elogios ou reclamações da comunidade acadêmica (professores, servidores, alunos) com relação à terceirização na UFRGS? Tipos. |
|---|

| |
|----------------------------|
| POSSÍVEIS MELHORIAS |
|----------------------------|

| |
|--|
| 12. Existem pontos que podem ser melhorados pela GERTE para melhoria dos serviços prestados? |
|--|

| |
|--|
| 13. Existem pontos que podem ser melhorados por outros setores dentro da Universidade? |
|--|

| |
|---|
| 14. Existem pontos que podem ser melhorados pelo governo? |
|---|

| |
|-----------------------------|
| OUTRAS CONSIDERAÇÕES |
|-----------------------------|

| |
|---|
| 15. Outras considerações que o servidor quiser fazer. |
|---|

ANEXO 2 – TERMO DE REFERÊNCIA ELABORADO PELA GERTE PARA
OS SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO E LIMPEZA

PLANILHA DA PROPOSTA COMERCIAL

“TERMO DE REFERÊNCIA”

Figura 5: Termo de Referência para contrato de limpeza interna

| ITEM | DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS | Unidade | Quant. | VALOR MENSAL R\$ | VALOR TOTAL R\$ |
|------|--|---------|----------|------------------|-----------------|
| 01 | PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE LIMPEZA, ASSEIO E CONSERVAÇÃO PREDIAL EM ÁREAS COMUNS E DE SAÚDE, CONFORME RELAÇÃO DOS POSTOS DE SERVIÇOS ABAIXO: SUPERVISOR DE LIMPEZA (09), AUXILIAR DE SUPERVISOR DE LIMPEZA, SUPERVISOR DE LIMPEZA DE FACHADA (02), LIMPADOR DE FACHADA (08), AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS PARA 5 (CINCO) DIAS SEMANAIS (395), AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS PARA 6 (SEIS) SEMANAIS (36) E AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS COM ADICIONAL NOTURNO (5) | Meses | 12 meses | 786.750,00 | 9.441.000,00 |

Fonte: (Contrato de Limpeza Interna, Site da UFRGS, 2012)

Observações:

2 – Poderá haver Banco de Horas.

2. Em relação aos EPIs descritos:ressalta-se a importância do fornecimento dos EPI's relacionados, não eximindo a empresa do cumprimento das legislações esposto nos artigos 157, 166 e 167 da CLT, da NR 6 do Ministério do Trabalho e das determinações contidas na Súmula 289 do TST;

3. Riscos Ambientais, conforme consta no processo n.º 23078.002408/09-75 para as atividades típicas a serem realizadas nas diversas áreas da Universidade pelo limpador de fachada, considerando genericamente os riscos ambientais para a referida função e adotando como referência o disposto na Convenção Coletiva de Trabalho do SINDASSEIO/SEEAC, o parâmetro de pagamento a ser utilizado é o adicional de insalubridade em grau médio. A contratada terá um prazo máximo de seis meses para verificar em cada ambiente onde se dará prestação dos serviços, com a alocação dos empregados da mesma, os riscos à saúde, a fim de serem feitos os ajustes necessários quanto ao grau de insalubridade ou periculosidade, se for o caso.

Figura 11: Controle de Reclamatórias Trabalhistas por Processo

Processo

←

Prazo para Devolução

| | | | |
|-------------------------|----------------------|------------|--|
| Reclamante | <input type="text"/> | Reclamada | <input type="text"/> |
| Função | <input type="text"/> | Serviço | <input type="text"/> |
| Nº do Processo Judicial | <input type="text"/> | Contrato | <input type="text"/> |
| Procurador Federal | <input type="text"/> | Sentença | <input type="text"/> |
| Ajuizamento da Ação | <input type="text"/> | Fase Atual | <input type="text" value="audiencia"/> |
| Pedidos da Inicial | | | |
| Documentos Juntados | | | |

| Audiências | | | | | | | |
|------------|------|------|-------|----------------|-------|---------------------------|-----------------------|
| | Data | Hora | Local | Preposto UFRGS | Setor | Contato do Preposto UFRGS | Observações/Resultado |
| 1ª | | | | | | | |
| 2ª | | | | | | | |
| 3ª | | | | | | | |

Perícia

| Trâmite UFRGS | | | |
|---------------|---------------|--|----------------------|
| Setor | Data de envio | | Histórico Descritivo |
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

Fonte: (Arquivo GERTE, 2012)