

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES
PÚBLICAS**

Sandro Albarello

**ANÁLISE DA GESTÃO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE
LIMPEZA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Santa Maria, RS
2016

Sandro Albarello

**ANÁLISE DA GESTÃO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE LIMPEZA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas do Programa de Pós-Graduação em Administração, Linha de Pesquisa: Sistema de Gestão e Estruturas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientador: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Santa Maria, RS
2016

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Albarello, Sandro
Análise da Gestão do Contrato de Terceirização de
Limpeza da Universidade Federal de Santa Maria / Sandro
Albarello.- 2016.
99 p.; 30 cm

Orientador: Reisoli Bender Filho
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Administração, RS, 2016

1. Terceirização 2. Contrato 3. Gestão 4. Fiscalização
5. UFSM I. Bender Filho, Reisoli II. Título.

Sandro Albarello

**ANÁLISE DA GESTÃO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE LIMPEZA DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas do Programa de Pós-Graduação em Administração, Linha de Pesquisa: Sistema de Gestão e Estruturas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovado em 29 de julho de 2016:

Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)

Milton Luiz Wittmann, Dr. (UNISC)

Santa Maria, RS
2016

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Maria pela oportunidade de cursar este curso de mestrado profissional em Gestão de Organizações Públicas, assim possibilitando uma melhor qualificação para exercer as atividades profissionais como servidor público.

Ao Prof. Dr. Reisoli Bender Filho pela orientação e incentivo, possibilitando que eu não perdesse o rumo. Agradeço o apoio, dedicação, conhecimento que sempre demonstrou na orientação para elaboração desta dissertação.

À minha família, principalmente à minha esposa, obrigado pelo apoio, incentivo e pela força que sempre me deu. Você foi fundamental nesta caminhada.

Aos colegas de trabalho, agradeço pelo incentivo, compreensão e pelas contribuições que sempre me deram.

Aos colegas de curso pela grande parceria, convivência e troca de experiências durante este período.

Aos professores do curso do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas pelo incentivo e por todo o conhecimento transmitido.

Aos professores Daniel Arruda Coronel e Milton Luiz Wittmann pela disposição em participar da minha banca de defesa e pelas sugestões apresentadas.

A Deus, por iluminar e guiar os meus caminhos em busca do conhecimento e da sabedoria durante a realização deste curso.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade Federal de Santa Maria

ANÁLISE DA GESTÃO DO CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO DE LIMPEZA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Autor: Sandro Albarello
Orientador: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

A terceirização é uma prática que está cada vez mais presente nas organizações públicas, o que possibilita muitas mudanças na forma de gestão, pois transfere para terceiros a execução das atividades-meio através da formalização de contratos de prestação de serviços, oportunizando as organizações públicas a focar mais nas suas atividades-fim. Nesta perspectiva, o presente trabalho versa sobre a gestão de contratos de terceirização na administração pública e teve como objetivo principal examinar como se configuram os processos de elaboração, gerenciamento e fiscalização do contrato dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Para esta pesquisa, foram adotados, como procedimentos de investigação, a análise documental, para explicar como ocorre o processo; estudo bibliográfico, para construir um embasamento teórico acerca do tema; e, entrevistas com as partes envolvidas, para verificar como, de fato, ocorre a gestão do contrato na UFSM. Procurou-se fazer num primeiro momento a descrição sintética do processo de terceirização como um todo, bem como uma análise do processo de terceirização dos serviços de limpeza na UFSM. A partir dessa abordagem, foi possível analisar como ocorre a gestão do processo de terceirização dos serviços de limpeza, desde a elaboração dos editais, até o acompanhamento e fiscalização do contrato, permitindo uma análise de todo processo. Os resultados encontrados mostram que existem inúmeros desafios na gestão de contrato dos serviços de limpeza da UFSM, sendo que os principais são a falta de qualificação dos profissionais envolvidos no processo, falta de padronização, falhas no contrato e dificuldades por parte da gestão da universidade. Identificou-se também que a UFSM tem ciência dos problemas e que discute a possibilidade de aperfeiçoamento na gestão, com capacitação dos servidores envolvidos e melhoria nos processos de contratação e fiscalização.

Palavras-chave: terceirização, contrato, gestão, fiscalização, UFSM.

ABSTRACT

Master Dissertation
Pos-Graduation Business Program
Federal University of Santa Maria

ANALYSIS ABOUT THE MANAGEMENT OF CLEANING OUTSOURCING CONTRACT AT FEDERAL UNIVERSITY OF SANTA MARIA

Author: Sandro Albarello
Orientator: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

The outsourcing process is a practice that is increasingly more present in the public organizations, what determined many changes in the kind of management because it transfers to thirty-party services the execution of intermediate activities from formalization of outsourcing contracts, enabling the public organizations to focus more on their final activities. In this perspective, the paper focused on the analysis of outsourcing contract management in the public administration and as main aim to examine how the elaboration processes, the cleaning outsourcing contract management and the inspection were configured at the Federal University of Santa Maria (UFSM). For this reason, they were adopted as investigation procedures the documental analysis to explain how the process happens; the bibliography analysis to make a theoretical basis about the researched theme, interviews with the people involved to verify how exactly happens the outsourcing contract management at UFSM. In a first moment, it was made the description about the cleaning services at the university. From this approach, it was analyzed how the outsourcing processes of cleaning services happen from the public notice elaboration to the supervision and inspection of contracts, permitting an analysis of all process. The results highlighted that there are several challenges in the contract management of cleaning services. The main challenges are the lack of professional qualification involved in the process, lack of standardization, failures at the contracts and difficulties of the university management. It was also identified that the UFSM is aware about the problems and that there is a discussion about the management improvement with professional qualification to those involved in the outsourcing contract processes and improvement of the contract processes and their inspection.

Key-words: public management, outsourcing, cleaning contract, UFSM.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Regras para os serviços terceirizados	32
Quadro 2 – Grupos dos locais de prestação dos serviços de limpeza na UFSM	41
Quadro 3 – Função e número de entrevistados	43
Quadro 4 - Etapas propostas	44
Quadro 5 – Identificação dos entrevistados	44
Quadro 6 – Etapas da Análise	45
Quadro 7 – Descrição dos serviços e Frequência de limpeza	50
Quadro 8 - Tabela dos locais e áreas a serem limpas	52
Quadro 9 – Problemas identificados e sugestões de melhoria	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
TST	Tribunal Superior do Trabalho
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
IN	Instrução Normativa
PL	Projeto de Lei
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
TCU	Tribunal de Contas da União
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
PROINFRA	Pró-Reitoria de Infraestrutura
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
DEMAPA	Departamento de Material e Patrimônio
CTISM	Colégio Técnico Industrial de Santa Maria
CESNORS	Centro de Educação Superior Norte do Rio Grande do Sul
FW	Frederico Westphalen
PM	Palmeira das Missões
CCSH	Centro de Ciências Sociais e Humanas
PRA	Pró-Reitoria de Administração
MEC	Ministério da Educação e Cultura
UDES	Unidade Descentralizada de Educação Superior da UFSM
CONSU	Conselho Universitário
PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROGEP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
TR	Termo de Referência
ESAF	Escola de Administração Fazendária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	PROBLEMA	13
1.2	JUSTIFICATIVA.....	14
1.3	OBJETIVOS	15
1.3.1	Objetivo geral	15
1.3.2	Objetivos específicos	15
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	16
2	BASE BIBLIOGRÁFICA	17
2.1	TERCEIRIZAÇÃO: HISTÓRICO E CONCEITOS.....	17
2.1.1	Vantagens e riscos do processo de terceirização	20
2.2	TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.3	LEGISLAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ASPECTOS LEGAIS E EVOLUÇÃO	25
2.4	PROJETO DE LEI Nº.4330/04.....	31
2.5	GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....	33
2.5.1	Gestor e fiscal de contrato	35
2.5.2	Atribuições do gestor de contratos	37
2.5.3	Atribuições do fiscal de contratos	38
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	39
3.1.	DEFINIÇÕES TEÓRICAS ACERCA DA METODOLOGIA APLICADA	39
3.2.	ÁREA DE ESTUDO E POPULAÇÃO	41
3.3.	ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO.....	43
3.4.	MÉTODOS DE ANÁLISE DOS DADOS	45
4.	ANÁLISE DOS RESULTADOS	47
4.1.	OS PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO NA UFSM	47
4.2.	CONTRATO DE LIMPEZA DA UFSM.....	49
4.3.	DEMAPA E PROINFRA.....	53
4.3.1.	Estrutura institucional	54
4.3.2.	DEMAPA	55
4.3.3.	PROINFRA	58
4.3.4.	Fiscais do contrato	65
4.4.	VISÃO DA EMPRESA TERCEIRIZADA QUANTO AO CONTRATO E A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO.....	73
4.5.	ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO E PROPOSTAS DE MELHORIA	75
4.5.1.	Análise do processo de gestão	75
4.5.2.	Propostas de melhoria	77
	CONCLUSÕES	80
	REFERÊNCIAS	82
	ANEXO A - IN 02/2008: REQUISITOS MÍNIMOS PARA EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FISCAL	86
	ANEXO B - IN 02/2008: PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO	88
	ANEXO C - CONTRATO 14/2013: OBRIGAÇÕES	91
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA DEMAPA	94
	APÊNDICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA PROINFRA	95
	APÊNDICE C - ROTEIRO ENTREVISTA COM OS CO-GESTORES/FISCAIS	97
	APÊNDICE D - ROTEIRO ENTREVISTA COM EMPRESA	99

1 INTRODUÇÃO

A terceirização consiste na possibilidade de contratar terceiros à realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa, sendo que essa contratação pode envolver tanto a produção de bens, como a de serviços. Sua importância reside no fato de oportunizar às organizações focarem nas atividades principais, podendo assim, aumentar a produção e os lucros, como também buscar maior eficiência e participação no mercado.

Neste contexto, a terceirização passa a ser muito importante, possibilitando a diminuição de funcionários, redução de tempo, utilização de mão de obra especializada, diminuição de custos com maquinários e redução do espaço físico, passando a ser uma grande aliada e, praticamente essencial, no contexto atual. Por outro lado, de acordo com Giosa (1997), pode ocasionar problemas como dificuldades na gestão de contratos, aumento do desemprego, dificuldade de se encontrar parceiros que possam atender às condições de qualidade e produtividade, podendo gerar a queda de qualidade dos serviços que ficam a cargo da empresa. Isso devido à contratação de empresas desqualificadas à realização das respectivas atividades.

Entretanto, o processo de terceirização não é recente, de acordo com Leiria e Saratt (1993), surgiu nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, quando as empresas fabricantes de armamentos foram buscar em outras empresas, parcerias para aumentar a sua capacidade de produção bélica. Dado seu resultado positivo, essas parcerias cresceram, sendo que as organizações de grande porte passaram a contratar empresas de menor porte para a realização de atividades específicas ou para o fornecimento de produtos relacionados com as atividades-meio, capazes de aumentar a produtividade e reduzir os custos.

Entretanto, no Brasil, esse processo é mais recente, Queiroz (1998) destaca que teve início na indústria automobilística em meados da década de 1980, quando as montadoras passaram a terceirizar a fabricação de peças e componentes à montagem de automóveis, aumentando assim a produção e reduzindo os custos e o tempo de fabricação. Leiria, Souto e Saratt (1993) ressaltam que esses processos foram gradativamente implantados no Brasil, sendo no início conhecida como contratação de serviços, cujo objetivo era reduzir mão de obra, não tendo intenção de gerar ganhos de qualidade, produtividade e especialização. No início era mais utilizada por empresas de grande porte e da área industrial, mas com o passar do tempo ganhou espaço em diversos setores do comércio e serviços e em empresas de médio e pequeno porte, principalmente na década de 1990, com a abertura dos mercados.

No âmbito da Administração Pública, a terceirização ganhou espaço recentemente, a partir de meados dos anos de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelhamento do Estado¹. Entretanto, nos últimos anos o aumento foi mais acentuado tendo em vista diversos fatores, como a extinção de vários cargos e funções (agente de portaria, almoxarife, auxiliar de eletricista, auxiliar de encanador, auxiliar de limpeza, auxiliar de manutenção, entre outros)² e, também, pelo fato de que a Administração Pública direcionou seu foco à realização das atividades-fim, contratando empresas à realização das atividades-meio. Nesta direção, Lima (2007) especifica que, no âmbito público, o termo terceirização tem sido utilizado mais especificamente para os contratos de prestação de serviços acessórios ou complementares à atividade-fim dessas instituições.

A partir disso, o processo de contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública tem crescido de modo considerável nos últimos anos. Não diferente tem ocorrido na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde a terceirização passou a ser implementada na prestação de diversos serviços como o de limpeza, que é essencial ao funcionamento e andamento da instituição. Apesar de a UFSM possuir diversos contratos de terceirização, este estudo centrou-se à análise do contrato de limpeza, por ser este complexo, envolver toda a instituição e ainda pelo grande investimento de recursos financeiros.

A UFSM, a partir de processo licitatório e dos trâmites legais, contrata empresa para a realização do serviço de limpeza, para o qual são formalizados contratos que devem estar de acordo com a legislação, a fim de dar proteção tanto à empresa quanto à instituição e garantir a execução dos serviços. Nestes contratos, cabe a universidade à responsabilidade de fiscalizar e acompanhar a realização dos serviços contratados, uma que legalmente pode responder solidária e subsidiariamente em possíveis ações trabalhistas, sendo assim indispensável uma fiscalização eficiente para o sucesso da terceirização e, conseqüentemente, o alcance dos resultados esperados.

¹ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado definiu objetivos e diretrizes à reforma da Administração Pública brasileira. Dentre as diretrizes, pode-se citar o fortalecimento do Estado como agente regulador e compromisso com a agenda de cunho social. Dentre os objetivos específicos estava a limitação da ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias e a desburocratização da Administração Pública brasileira, passando a ser chamada de Administração Pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 2002).

² A extinção decorreu da Lei nº. 9632/98, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

1.1 PROBLEMA

No âmbito da Universidade Federal de Santa Maria, diversas atividades e serviços são terceirizados, sendo assim contratadas empresas para realização destas tarefas. Com o crescente aumento dos serviços a serem realizados, e com a extinção de vários cargos, diversas atividades da instituição passaram a ser realizadas por empresas externas, tais como serviços de manutenção, de limpeza, de vigilância, de transporte, entre outros. Esse processo ocorre por meio de processos licitatórios em que são lançados editais públicos de ampla concorrência para contratar a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Por força de lei, a licitação é obrigatória para contratar serviço terceirizado sendo que apenas em casos excepcionais³, a administração pode dispensar esse processo.

Por outro lado, estes processos apresentam-se limitados, pelo fato de que existem poucos servidores na instituição à execução de todos os processos de contratação e, ainda existem diversas falhas, as quais vão desde a elaboração dos editais até a execução e a fiscalização dos contratos. Além disso, os processos de contratação são realizados muitas vezes sem tempo adequado e sem uma ampla discussão e planejamento do que realmente é necessário incluir ou não. Outro fato é que, em muitos casos, o Termo de Referência (TR) contém a mesma estrutura de outros já utilizados anteriormente, sem análise e discussão do que está adequado ou está errado para se alterar.

No caso específico do contrato de limpeza, devido às suas características específicas, é abrangente, e, com isso se torna um dos contratos de gestão mais complexos. A estrutura da UFSM é muito ampla e seus centros possuem as mais diversas particularidades quanto aos serviços de limpeza, sendo que vai desde salas de aula e salas administrativas, até laboratórios e setores de produção. Soma-se a isso ainda a estrutura multicampi da universidade, onde cada um conta com um tipo diferente de estrutura.

Já com relação à fiscalização e controle, os servidores designados para esta tarefa muitas vezes não possuem capacitação suficiente para realizar tal função. A isso se soma o fato de que ainda não há manual ou padronização para auxiliar os servidores na fiscalização dos setores para os quais foram designados. Outra situação está na obrigação, instituída pela legislação, de a instituição fiscalizar e fazer cumprir as cláusulas estabelecidas em contrato, além de responder em muitos casos solidária ou subsidiariamente com os encargos trabalhistas e previdenciários referentes à execução desses. Além do mais, são investidos

³ Quando a contratação for possível por dispensa ou inexigibilidade de licitação (Lei 8666/93).

elevados valores na contratação desses serviços fazendo-se necessário a otimização dos processos, a partir da verificação de onde estão os maiores problemas, para assim propor alternativas para melhorar a gestão dos recursos públicos.

Dados esses aspectos, o contrato de limpeza é de extrema relevância para a UFSM, visto que envolve diversas particularidades que merecem análise, sobremaneira aquelas relacionadas à efetiva prestação dos serviços, se está de acordo com o contratado e ainda, se os quantitativos contratados estão realmente de acordo com a necessidade da instituição. Decorrente disto, o trabalho busca responder ao seguinte questionamento: como se configuram os processos de gestão do contrato dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria?

1.2 JUSTIFICATIVA

O intuito de colher subsídios teóricos e práticos que possam auxiliar no gerenciamento e no controle dos contratos de terceirização de limpeza na Universidade Federal de Santa Maria tem como finalidade contribuir para uma melhor prestação dos serviços, um melhor gerenciamento dos recursos, como também um maior controle sobre os contratos. Este processo de decisão tem se imposto para responder ao aumento de demanda e às contingências peculiares da Administração Pública, bem como às questões mais específicas destes processos.

Corroborando o fato de que nos últimos anos, a política governamental referente à expansão das universidades públicas ter se dado de forma muito intensa, sendo possível observar dentro desta expansão a priorização das atividades-fim, tais como infraestrutura e provimento de recursos. No entanto, essa priorização não ocorreu na mesma intensidade no que se refere às estruturas e serviços de apoio, dos quais se podem elencar os serviços de limpeza, de vigilância, de transporte, de manutenção. Ponto em que se centra um dos principais problemas, sobremaneira, no que se refere à escassez de servidores técnico-administrativos, principais responsáveis pela realização das atividades-meio.

Na esteira deste processo, a Universidade Federal de Santa Maria vem a cada ano ampliando a terceirização dos serviços. Com esse aumento e com o déficit de pessoal, tanto em quantidade como em qualificação, muitos destes contratos são executados de forma deficitária, não atingindo muitas vezes o objetivo final proposto. Logo, faz-se necessário analisar o processo de terceirização, com destaque à forma de gestão destes contratos –

formulação, acompanhamento, fiscalização e resultados –, em específico o de limpeza, contrato que envolve um montante elevado de recursos públicos da UFSM. Fatos esses que suportam a proposta analítica de como ocorre o processo de terceirização do respectivo contrato na instituição.

Desta forma, a adequada gestão do contrato de limpeza faz-se fundamental, pois o mesmo é essencial ao pleno desenvolvimento de todos os setores da instituição. Nestes termos, a proposta contribuirá para o aprofundamento da discussão acerca da gestão dos contratos de terceirização, uma vez que ainda existem poucos estudos direcionados a essa temática e, ainda, poderá servir de instrumento para os gestores reestruturarem suas práticas administrativas.

Ademais, o trabalho cumpre o propósito de aprofundar as discussões em uma área ainda insuficiente em estudos técnicos nas instituições públicas. Com isso, fomenta-se a administração com informações detalhadas, sendo que o estudo pode também contribuir para o melhoramento da gestão de contratos na universidade, além de proporcionar uma melhor aplicação dos recursos públicos e a melhoria nos serviços prestados.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Examinar como se configuram os processos de elaboração, gerenciamento e fiscalização do contrato dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria.

1.3.2 Objetivos específicos

Para subsidiar o pleno atendimento do objetivo geral, são traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) descrever a gestão do contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria;
- b) analisar como se dá o processo de licitação e a elaboração dos contratos de terceirização dos serviços de limpeza na UFSM;

- c) examinar a forma de como é feita a gestão do contrato, o acompanhamento, a fiscalização e o registro das ocorrências;
- d) propor medidas para melhorar os sistemas de controle dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da instituição.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro é apresentado o contexto em discussão, com detalhamento do problema e dos objetivos bem como da justificativa. No segundo expõe-se uma revisão da literatura referente à terceirização, seus principais conceitos e histórico. Ainda, tratar-se-á da abordagem na administração pública dos aspectos legais e da evolução. Complementarmente é realizada abordagem referente a gestão e a fiscalização de contratos na Administração Pública, as figuras do gestor e do fiscal de contrato. No terceiro são apresentados os procedimentos metodológicos, a caracterização do estudo, o universo e amostra, bem como a forma de coleta e análise dos dados. Por fim, no quarto são expostos e discutidos os resultados, além de delineadas as principais conclusões.

2 BASE BIBLIOGRÁFICA

Com a complexidade do ambiente moderno, cujos fenômenos interferentes em um dado problema não podem ser abordados amplamente, o estudo centra-se na terceirização. Neste sentido, são abordados aspectos conceituais, históricos, legais e gerenciais com o intuito de construir uma base norteadora ao atendimento dos objetivos propostos. Na seção 2.1 discute-se a terceirização, histórico e conceitos, além das vantagens e riscos. Na seção 2.2 discute a terceirização do ponto de vista da Administração Pública, suas peculiaridades e especificidades, enquanto que na seção 2.3 é abordada a legislação brasileira sobre a terceirização na Administração Pública, aspectos legais e evolução. Por fim, na seção 2.4 é tratada a gestão e a fiscalização dos contratos de terceirização na Administração Pública, responsabilidades do gestor e do fiscal de contrato.

2.1 TERCEIRIZAÇÃO: HISTÓRICO E CONCEITOS

A terceirização ou método de contratar terceiros, segundo Leiria & Saratt (1993), surgiu nos Estados Unidos antes da Segunda Guerra Mundial como uma prática da iniciativa privada e consolidou-se como técnica de administração empresarial a partir da década de 1950 com o desenvolvimento acelerado da indústria. No Brasil, conforme Queiroz (1998), a terceirização foi gradativamente implantada com a vinda das primeiras empresas multinacionais, principalmente as automobilísticas, no início da década de 1980.

Antes dos anos de 1990, a terceirização caracterizava-se como contratação de serviços de terceiros, aplicada exclusivamente como uma forma de redução nos custos com mão de obra e encargos. Esse recurso era utilizado apenas como forma de economizar e aumentar os ganhos e ainda aumentar qualidade e produtividade nas organizações. Percebendo o momento de mudança, médias e pequenas empresas se aproveitaram da oportunidade e conseguiram alcançar significativas parcelas do mercado. Observando este crescimento, as grandes empresas passaram a procurar saídas para colocá-las novamente de forma competitiva no mercado (GIOSA, 1997).

A partir deste período, as atividades secundárias começaram a ser transferidas para terceiros. É então que surge a terceirização (ou *outsourcing*), referenciado sempre pela concepção estratégica de implementação (GIOSA, 1997). Chiavenato (1999) complementa, expondo que a terceirização pode ser definida como a contratação de terceiros para executar parte ou a totalidade de determinadas funções na organização. Na realidade, trata-se de uma

transferência de atividades de uma organização para outra ou para pessoas que passam a serem fornecedoras.

Segundo Martins (2001), a terceirização consiste na possibilidade de contratar terceiros para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços. Exemplos disso é a contratação de serviços de manutenção, de limpeza, de vigilância, entre outros.

Para Carrion (2006), terceirização consiste no ato pelo qual a empresa produtora, mediante contrato, entrega à outra empresa certa tarefa (atividades ou serviços não incluídos nos seus fins sociais). Leiria & Saratt (2006) de forma clara e simples, destacam que a terceirização é a técnica administrativa pela qual uma organização, para alcançar ganhos de produtividade, concentra a sua energia em suas atividades vocacionais – as denominadas atividades-fim – contratando empresas especializadas e idôneas para a execução das necessárias atividades de apoio.

Logo, as atividades-fim são as que integram o objeto social da empresa enquanto que as atividades-meio não integram o objeto social, mas são necessárias para dar suporte àquelas atividades que correspondem à missão da organização. Segundo Martins (2001), pode-se classificar as áreas terceirizadas como: a) atividades acessórias, como limpeza, segurança, manutenção e alimentação; b) atividades-meio: departamento de pessoal, manutenção de máquinas, contabilidade, e; c) atividades-fim: produção, vendas e transporte dos produtos.

Neste sentido, a principal vantagem referente ao aspecto administrativo da terceirização, seria a possibilidade de melhorar a qualidade, o produto ou serviço vendido e ainda a produtividade. Poderia ser ainda uma forma de obtenção de um controle de qualidade total dentro da empresa, buscando diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários, além da redução do preço final do produto ou serviço.

A partir dessas definições, encontram-se vários entendimentos sobre quais situações podem ou não ser caracterizadas como de terceirização. Na esfera do direito administrativo, segundo Di Pietro (2005), existe certo consenso, dado que consideram a terceirização como a contratação de determinada empresa para execução de atividades-meio. Apesar desse consenso, não há uma definição legal para terceirização, conforme discute Martins (2007), podendo esta ser entendida como o repasse de uma atividade secundária a terceiros, atendo-se a empresa à sua atividade preponderante; entendida como uma técnica de administração baseada em processo de gestão que resulta em mudanças estruturais da

empresa, em sua cultura, procedimentos, sistemas e controles, visando atingir melhores resultados, já que a atenção empresarial se volta para a atividade principal.

A diferenciação entre atividade-fim e atividades-meio, conforme o Enunciado nº. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), refere-se à essencialidade ou não dos serviços da empresa tomadora desses serviços terceirizados. De uma forma simples, as atividades que dizem respeito ao objeto social da empresa, indicam sua atividade-fim, enquanto as outras, são consideradas atividades-meio, secundárias ou subjacentes.

Pontos comuns relacionam-se à interposição de pessoa jurídica para realizar atividades secundárias ou atividades-meio. A esses também se reporta Sobrinho (2008, p. 78), que define “terceirização como a estratégia empresarial que consiste em uma empresa transferir para outra, e sob o risco desta, a atribuição, parcial ou integral, da produção de uma mercadoria ou a realização de um serviço, objetivando a especialização, a diminuição de custos, a descentralização da produção ou a substituição temporária de trabalhadores”.

A terceirização, segundo Di Pietro (2005), se desenvolve em três estágios: *dumbsourcing*, *smartsourcing* e avançado (ou *co-sourcing*). O primeiro compreende a terceirização de serviços que não são as atividades principais da empresa. Já o *smartsourcing*, enfatiza a formação de alianças para atender ao mercado com produtos ou serviços de melhor qualidade, e nesse caso, as alianças não compreendem apenas às atividades-meio, mas também atividades importantes do negócio. Em nível avançado, a terceirização vai além da simples prestação de serviços e engloba também a elaboração de projetos, desenvolvimento de sistemas, consultorias, estratégias de negócios. Di Pietro (2005) afirma também que, permeando esses três estágios, se encontram três modalidades de terceirização com características e finalidades distintas, quais sejam: tradicional, de risco e com parceria.

Na terceirização tradicional, o fator decisivo é o financeiro. Em que pese à teoria da especialização para a redução de custos, mas o que normalmente ocorre é a redução na qualidade dos insumos e a precarização dos contratos de trabalho que traz muitos problemas, conforme apontado por Di Pietro (2005, p. 303) como:

Comportamentos simulados para preservar interesses individuais, utilização de mão de obra não especializada, gerando resultados técnicos inexpressivos; exploração de mão de obra, estimulando a desmotivação, baixa produtividade, alta rotatividade e reclamações trabalhistas; descumprimento de obrigações trabalhistas como fonte de renda; taxa de administração incompatível com os custos operacionais, salários pagos e encargos sociais; interferência da contratante na administração da atividade terceirizada para obter um mínimo de qualidade.

No que tange à modalidade caracterizada como de risco, a finalidade principal está na transferência das obrigações trabalhistas para a empresa interposta, mascarando as relações de trabalho com mão de obra ilegal. Um dos principais vícios está na contratação temporária e repetida da mesma mão de obra, precarizando assim o vínculo empregatício (DI PIETRO, 2005). Já a definida como parceria ocorre quando a transferência das atividades adjacentes é de fato realizada, fundamentada na especialização da empresa interposta, resultando em mais agilidade e competitividade da empresa mãe em suas atividades principais, modalidade essa que é encontrada no estágio mais avançado. Sousa Prado (2008) relata que a relação de parceria pressupõe a atuação conjunta e direcionada para o crescimento mútuo dos parceiros nos negócios, predominando o compromisso com êxito dos resultados, visando à sobrevivência e competitividade recíprocas.

Entretanto, para que uma terceirização se desenvolva em forma de parceria, há alguns requisitos importantes como a empresa interposta ser legalmente constituída e especializada nas atividades para as quais foi contratada, podendo assim desenvolver seus processos sem a interferência da empresa mãe; a mão de obra deve ser capacitada e motivada por uma remuneração adequada, pela garantia dos direitos trabalhistas e pela possibilidade de desenvolvimento pessoal e grupal. Di Pietro (2005) complementa, enquanto na terceirização parceira predomina o interesse coletivo e as relações de longo prazo, nas outras modalidades predominam os interesses individuais e os resultados imediatistas e normalmente divergentes.

2.1.1 Vantagens e riscos do processo de terceirização

A terceirização se torna uma ferramenta de gestão importante e proporciona inúmeras vantagens, se realizada de forma eficiente e eficaz, conforme destaca Ramos (2000). Entre as vantagens, mencionam-se a: (I) agilidade pela substituição de custos fixos, decorrentes da manutenção por vezes ociosa de estruturas internas destinadas a atividades de apoio, por custos variáveis; (II) reduz custos na tomadora, devido ao barateamento na prestação dos serviços, proporcionado pelo acirramento da competição entre os fornecedores ou prestadores do serviço terceirizado e também barateamento dos custos da terceirizada, obtido a partir da economia de escala; (III) melhoria da qualidade do produto ou do serviço, com o aparecimento de empresas altamente especializadas e com capacidade para dar respostas imediatas às necessidades de seus clientes; (IV) possibilidade de o empregado se especializar em uma atividade específica, possibilitando assim que ele seja mais preparado tecnicamente

para realização das tarefas a que for designado; (V) direcionamento da empresa à sua atividade principal, permitindo aumento de produtividade, aprimoramento do produto e diminuição de custos, e; (VI) permite um melhor aproveitamento do espaço físico, possibilitando maior organização e condições de trabalho com o aumento do espaço.

Como se pode observar, o objetivo da terceirização é gerar ganhos às organizações, desde que a terceirização seja bem planejada e executada. Ocorre que em muitos casos, ao contrário do que se pretende, poderá ocasionar riscos e fraudes, onde empresas buscam mais lucratividade burlando leis e obrigações trabalhistas dos empregados terceirizados. Ocorrendo isso, a terceirização em vez de gerar ganhos se tornará prejudicial, tanto para os trabalhadores, como também para as empresas contratantes.

Sabe-se que o objetivo quando se terceiriza é encontrar no mercado uma empresa que possa ser parceira e que auxilie no alcance das metas propostas. Contudo, corre-se o risco de não conseguir contratar essa empresa e sim uma inadequada, com incapacidade e ingerência financeira, podendo assim no futuro causar problemas à contratante, principalmente, de natureza trabalhista, pois apesar dos empregados estarem ligados juridicamente à contratada, a contratante poderá ser responsabilizada pelos prejuízos causados a eles.

Neste particular, muitas empresas, no momento da elaboração dos contratos incluem cláusulas preventivas, não se responsabilizando por arcar com possível passivo trabalhista. Entretanto, a Justiça do Trabalho, em proteção ao trabalhador, não tem considerado esses dispositivos (SEKIDO, 2010). O que ocorre de fato é que a empresa contratada fica em débito com o trabalhador, não arcando com os custos de sua contratação. Mas essas cláusulas passam a ser importantes no caso da tomadora poder se basear nelas para possível ação judicial para reaver dinheiro que teve que gastar em razão do inadimplemento da contratada.

Outro fator de risco que pode ocorrer, é de a terceirização não alcançar os objetivos almejados, tais como melhoria na qualidade de serviços e produtos, agilidade e ainda a redução dos custos para a contratante, fato que pode ser atribuído principalmente pela falta de planejamento prévio adequado. Para minimizar essa possibilidade, a terceirização deve ser sempre feita com amplo estudo de viabilidade.

Além desses, podem também ocorrer fraudes nos processos de terceirização, principalmente no que diz respeito à obtenção de lucros à custa de burlamento das leis trabalhistas, podendo ocorrer tanto por parte da contratante como da contratada. Situação mais frequentemente encontrada na Administração Pública, conforme Sekido (2010), onde muitas vezes as empresas, para vencerem os processos licitatórios apresentam propostas muito

baixas, ficando os contratos praticamente inexequíveis, vindo posteriormente causar a inadimplência ao pagamento das obrigações trabalhistas a seus empregados.

2.2 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização se constitui de fato numa tecnologia de gestão para responder à ampliação da estrutura das organizações e à complexidade dos processos não só produtivos, mas também gerenciais. Inserem-se neste contexto, as instituições públicas como as que mais cresceram nas últimas décadas no Brasil, em tamanho e em complexidade. Do ponto de vista da gestão, a delegação de alguns processos organizacionais permite que a organização direcione seus esforços àqueles que lhe são estratégicos e que constituem sua razão principal.

Mendes (2010) complementa, elencando outras vantagens para que as organizações públicas usem essas ferramentas, como a redução do quadro de empregados diretos; o ganho econômico, com a diminuição do desperdício, a melhoria da qualidade das atividades-fim e a consequente especialização e o aumento da produtividade e da competitividade e melhor administração do tempo para a tomada de decisões.

Segundo Giosa (1997), acrescenta-se a esses, o desenvolvimento econômico com a criação de novas empresas, adequação dos controles na prestação dos serviços, com parâmetros mais bem definidos em estrita conexão com a qualidade. Ainda ocorre um aprimoramento nos sistemas de custeio, a fim de que se possa avaliar continuamente os custos de terceirização e ainda, esforço no treinamento e desenvolvimento de pessoal que pode fazer parte de cláusulas contratuais.

Essa visão é compartilhada por Araujo (2008) ao enfatizar que a maior especialização das empresas terceiras pode proporcionar ganhos de produtividade com aumento de qualidade ao setor público. Neste sentido, o *know-how* da empresa terceira traria maior qualidade no quadro de pessoal, seja por contratação apenas de trabalhadores especializados na atividade terceirizada ou por programas de treinamento. A isso se soma a tecnologia, que repercute na simplificação e no incremento da produção, devido a maior atenção da empresa a esta área e a maior flexibilidade frente às adversidades.

Araujo (2008) contribui afirmando, que a tecnologia favorece um ambiente propenso à inovação, visto que os gestores públicos podem dedicar menos tempo às atividades acessórias. Outro fator a ser considerado é a possibilidade de atualização contínua dos processos terceirizados sem a necessidade de investimentos por parte da empresa terceirizante.

Contraoendo-se a essa visão, Mocelin (2005) relata que a preconizada especialização das empresas terceiras, na prática, não é evidente, dado que muitas organizações buscam com a terceirização, basicamente a redução de custos, como consequência, a precarização dos contratos com baixos salários e aumento da jornada de trabalho. Diante dessa visão, fica difícil entender que uma empresa terceirizada seria capaz de imprimir produtividade e qualidade para o tomador dos serviços.

Quanto às organizações públicas, Araújo (2008) aponta alguns fatores que podem inibir a terceirização, dentre eles: a) receio de abrir mão dos investimentos técnicos que seriam necessários nos setores de apoio o que também é conhecido como cultura da empresa em manter atividades-meio; b) necessidade constante de revisão conforme acordo realizado entre as empresas envolvidas na relação de terceirização; c) receio quanto à contratação de um prestador de serviços não habilitado para geri-lo; d) perda de infraestrutura em tecnologia (nos casos de terceirização em serviços de informática) e; e) barreiras culturais entre as empresas envolvidas na prestação de serviços, ou seja, quando a contratada não se adapta aos métodos utilizados pela contratante para executar ou gerir o serviço.

Acrescenta-se a esse escopo fatores culturais, os quais podem inibir a utilização da tecnologia, sendo eles: a decisão de fazer o que em princípio é mais barato; a visão de que tudo é um segredo da organização; o receio da perda de poder pelos gestores pela redução das pessoas sob seu comando; a visão de que é preciso criar uma nova estrutura interna para gestão da terceirização; a dependência financeira da empresa contratada em relação à empresa mãe e os problemas legais que envolvem o processo (ARAÚJO, 2008).

Há ainda uma terceira perspectiva, conforme Mocelin (2005), que está na possibilidade de verificar diversas formas de terceirização, cada uma adaptada a um contexto, à cultura e à estrutura da organização. Essa hipótese, de coexistência de diversos estágios e diferentes modos de terceirização parece mais realista e, certamente traz consequências diversas para a gestão. Contudo, tais fatos precisam ser verificados no ambiente onde ocorrem, a diversidade ambiental, a diversidade das atividades terceirizadas e as diferentes perspectivas das organizações para o uso desta tecnologia.

Quanto aos níveis de transferência de atividades em cada organização, algumas transferem apenas serviços básicos como limpeza e segurança. Já outras transferem atividades que fazem parte do objeto principal da organização. De forma geral, seja qual for o estágio de transferência, para que a terceirização de fato traga as vantagens, é preciso observar alguns aspectos como a clareza do que é estratégico e o que deve permanecer sob domínio da

organização. De acordo com Leite (1994), estratégico é o planejamento e a condução do processo, enquanto a execução pode ser feita por terceiros e a análise deve ser feita caso a caso. Cada organização apresenta um cenário diferente, o que pode funcionar bem para uma, pode vir a ser um prejudicial para outra.

A fundamentação da reforma do estado na década de 1990 foi pautada em uma resposta à globalização, conforme argumenta Bresser Pereira (1996), aspecto esse que fornece um elemento claro que obriga o estado, em sua amplitude, a se tornar competente e eficiente. A reforma gerencial vai a esse encontro, sendo uma forma de promover a reengenharia para reconstruir o estado, onde o principal desafio seria o de reduzir a máquina pública e o custo do seu aparelhamento. A Emenda Constitucional n.º 19, de 04.06.1998, institucionalizou este processo de reengenharia do setor público ao inscrever o princípio da eficiência no mais alto patamar jurídico-administrativo (BRASIL, 1998).

Com isso, formaliza-se a proposta de mudança do modelo burocrático de administração pública para o modelo gerencial, com foco na eficiência dos serviços partindo da premissa negativa de administração burocrática, considerada ineficiente (BRESSER PEREIRA, 1996). A partir disso, a terceirização de serviços passa a ser um dos pilares deste processo de desestatização e modernização da gestão pública, sendo que a execução indireta de atividades acessórias ou complementares se intensifica de forma mais ampla e rápida na administração pública brasileira.

Com o estado planejador e promotor das políticas públicas e sociais, regulador e fiscalizador dos serviços públicos, os quais foram descentralizados e em grande parte transferidos para terceiros, a Administração Pública definiu objetivamente as responsabilidades e ações de cada parte, a definição de parâmetro para medição do desempenho esperado, o estabelecimento de formas de acompanhamento e avaliação dos resultados. Importância está no estabelecimento de um acordo entre as empresas para o que for estabelecido.

Com base nesses fatores e tendo em vista os elementos negativos e inibidores ao processo de terceirização, justifica-se, como ponto de partida, a elaboração de um plano para terceirizar. Neste sentido, Araujo (2008) elenca algumas etapas que devem fazer parte desse plano:

- planejamento estratégico: afinal, é pela elaboração deste plano que a organização estabelece o que deseja para o futuro e como pretende atingir seus objetivos;

- conscientização: dessa forma pode-se eliminar aquelas barreiras culturais ao uso da tecnologia e às mudanças que produz, pelo comprometimento de todos os envolvidos;
- decisão e critérios gerais: nesta etapa começam a se definir o esboço do processo. Quais atividades poderão ser transferidas e avaliadas as consequências do ponto de vista tecnológico, financeiro e político;
- projeto: tudo o que foi estudado e avaliado toma forma do projeto que deve ser implementado;
- programa de apoio: desenvolver a aceitação das pessoas com relação ao que já foi projetado;
- acompanhamento permanente: implementada a tecnologia é necessário acompanhar como o terceiro está desenvolvendo suas atividades. Esta etapa faz parte da gestão do contrato de terceirização; e
- avaliação dos resultados: faz parte da gestão do contrato, que não é uma etapa final mas um processo contínuo ou periódico. Nesta se verifica se o que foi estabelecido como metas está sendo cumprido ou se há a necessidade de se fazer correções.

Conforme já mencionado, diversos cargos foram extintos na Administração Pública (auxiliar de administração, auxiliar de serviços gerais, agropecuário, almoxarife, pedreiro, cozinheiro, copeiro, carpinteiro, motorista, vigilante, agente de portaria, entre outros). Contudo, essas funções, conforme suas especificidades continuam necessárias nos diversos departamentos e setores que compõem as instituições públicas, portanto são terceirizadas. Além desses, em caráter permanente, os mais comuns são os de vigilância, limpeza, recepção e transportes. Nestes casos, cabe aos gestores públicos apenas verificar a efetiva prestação dos serviços. Em outras palavras, fiscalizar e gerir os contratos e não os processos, que são objetos desses contratos.

2.3 LEGISLAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ASPECTOS LEGAIS E EVOLUÇÃO

Após a discussão teórica e conceitual, faz-se importante apresentar os motivos e as formas de terceirização mais presentes no setor público. Segundo Lima (2007), no âmbito da Administração Pública, o termo terceirização tem sido utilizado para os contratos de prestação de serviços acessórios ou complementares às atividades-fim. No entanto, a terceirização no serviço público não é algo novo, já sendo tratada no Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro

de 1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes à Reforma Administrativa e dá outras providências. Em seus artigos 10º e parágrafos 7º e 8º:

Art. 10º. A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada.

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

§ 8º a aplicação desse critério esta condicionada em qualquer caso aos ditames do interesse público e as conveniências da segurança nacional.

Mais tarde, a Lei nº. 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais e dá outras providências, define em seu artigo 3º parágrafo único, que as “atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e assemelhados, será de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10 parágrafo 7º do Decreto-Lei nº. 200 de 25 de fevereiro de 1967”.

Esse parágrafo define a possibilidade de terceirização das atividades ali descritas e ao mesmo tempo restringe a apenas essas atividades. Isso, no entanto, não impedia terceirizações em outras atividades, porém quando ocorriam, levavam sempre ao reconhecimento do vínculo empregatício com a entidade pública, visto que predominava na época o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT também no setor público. Decorre então que o setor público continua seu processo de agigantamento, já que comumente, reconhecido o vínculo empregatício, esses funcionários eram inseridos no cargo público.

Porém, com a Constituição Federal de 1988 e com o regime jurídico único, o concurso público passa a ser a única forma de ingressar no serviço público, salvo as nomeações para cargos em comissão. Com efeito, o reconhecimento de vínculo não mais garante a investidura em cargo público. A referida Constituição também prevê a terceirização, onde no inciso XXI do artigo 37 permite a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública, mas para isso deveria haver lei específica prevendo licitação e regramento para os futuros contratos. Este dispositivo constitucional foi regulamentado por meio da Lei nº. 8.666/93, chamada de Lei de Licitações e Contratos, a qual deu início à proliferação de contratos.

No entanto, permanecia a vigência da Lei nº. 5.645 de 1970 e seu caráter restritivo quanto ao processo de terceirização. Isso muda com a promulgação da Lei nº. 9.632, de 7 de maio de 1998, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública

direta, autárquica e fundacional. Nesta nova situação extinguem-se um grande número de cargos efetivos e determina que os cargos ocupados sejam extintos quando vagarem. São esses cargos, os que se referem às atividades operacionais nas instituições públicas como: motorista, porteiro, auxiliar de serviços gerais, auxiliar de limpeza, vigilante, telefonista e muitos outros. A mesma Lei prevê em seu artigo 2º que:

Art. 2º As atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção, constantes dos anexos desta Lei, poderão ser objetos de execução indireta, conforme vier a ser disposto em regulamento. Dessa forma, ampliam-se então as possibilidades para a terceirização no serviço público, visto que as atividades relativas aos cargos extintos ainda são necessárias nessas instituições.

Conforme Carvalho Filho (2009), a terceirização na Administração Pública é instrumento eficaz para melhor gerenciamento de atividades e para a consecução das metas alvitadas pelo poder público. Ressalta-se ainda que o exposto não pode ser utilizado para as funções institucionais primordiais dos entes públicos, caracterizando-se dessa forma em terceirização de risco, conforme definido por Di Pietro (2005).

Outro passo importante à terceirização no setor público ocorre no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O então presidente define a crise brasileira na década de 1980 também como uma crise do Estado, já que as reformas, até então implementadas, não haviam se transformado em solução satisfatória, haja vista que o Brasil, a partir da revolução de 1930, praticou um modelo desenvolvimentista pautado pela sua presença no setor produtivo (GIOSA, 1997).

Em que pese o inchaço do estado, passando esse a ser um fim em si mesmo, trouxe como consequência, a degradação dos serviços públicos (GIOSA, 1997). Nesse cenário, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, com a missão de redimensionar e reorganizar o setor público. Cabe aqui ressaltar um dos objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado, de limitar a ação do estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, as não exclusivas à propriedade pública não-estatal ou do núcleo substancial, e a produção de bens e serviços para o mercado e para a iniciativa privada. A partir disso, criaram-se três áreas de atuação e em cada área, com o que se procurou distinguir entre atividades principais ou auxiliares e de apoio.

Com base em tais medidas, percebe-se o interesse de ampliar o processo de terceirização, seja para transferir para organizações não-governamentais ou para iniciativa privada, conforme mais se adequar o objeto. Ramos (2000) entende a terceirização na

Administração Pública como a transferência para entidade privada, por meio de contrato de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, da execução de atividade que não constitua o núcleo substancial do estado, conservando à terceirizante, a gestão estratégica e operacional da atividade contratada.

Por núcleo substancial entendem-se as atividades ligadas aos fins jurídicos do estado, que lhe são próprias e indelegáveis tais como segurança pública, forças armadas, justiça. Ainda no núcleo não privatizável do Estado, incluem-se ainda atividades como gestão tributária, controle interno e externo da administração e exercício do poder de polícia. Conforme determina a legislação, os serviços prestados por terceiros para a Administração Pública, com ressalva para os casos que são especificados em lei, deverão ser contratados por meio de processo de licitação pública, para garantir a igualdade de condições entre os concorrentes, conforme os termos do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A partir da década de 1990, a terceirização passou a ser tratada com mais propriedade a fim de resolver distorções que se apresentavam frequentemente nesses processos. Di Pietro (2005) ao distinguir terceirização lícita de ilícita expõe que, para que a terceirização seja plenamente válida no âmbito empresarial não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, sobremaneira o elemento subordinação. Logo, o terceirizante não poderá ser considerado superior hierárquico do terceirizado, devendo haver total autonomia do terceirizado inclusive quanto aos seus empregados.

Di Pietro (2005), analisando a terceirização na Administração Pública, acrescenta que os empregados da empresa terceirizada não deverão ter qualquer subordinação com o terceirizante. Da mesma forma, não poderão estar sujeitos ao poder de direção, recebendo ordens diretas ou sujeitando-se ao poder disciplinar do tomador, caso contrário existirá vínculo de emprego entre o tomador e o empregado terceirizado.

Entretanto, esse vínculo com a Administração Pública não significa o ingresso do terceirizado no serviço público. O que decorre imediatamente desse vínculo é o acréscimo substancial da responsabilidade do tomador de serviços, com relação às obrigações trabalhistas, além de caracterizar uma ilicitude no processo, considerado então como contratação de mão de obra.

No que tange às consequências da terceirização ilícita no setor público, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Súmula nº. 363 (TST, 2008), onde consta “a contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da

contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço”.

Do mesmo artigo, conforme Di Pietro (2005), o seu 4º enunciado discorre sobre a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços em relação aos empregados da empresa interposta. A Resolução nº. 96/2010 do TST esclarece que essa responsabilidade se aplica também caso o tomador seja a Administração Pública. Finalmente, esse enunciado reporta-se ao art. 71 da Lei nº. 8.666/1993, ao afirmar a responsabilidade do contratado pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais. No parágrafo primeiro é vedada a transferência de encargos trabalhistas, fiscais e comerciais para a Administração Pública, em caso de inadimplemento do contrato e, o parágrafo segundo, prevê a responsabilidade solidária da Administração Pública pelos encargos previdenciários.

A regulamentação da Lei nº. 8.666/1993, com alguns dispositivos alterados pela Lei nº. 8.883/94 trata das licitações e contratos na Administração Pública ficando regulamentada a contratação de terceirização no setor público em todas as esferas. Já as Leis nº. 8.666/1993 (art. 22, I a III) e nº. 10.520/02 discorrem sobre as modalidades ou formas de licitação e apresentam os respectivos conceitos legais. Com isso, a empresa prestadora do serviço será escolhida por meio de concorrência, tomada de preços, convite ou pregão. E o Decreto nº. 5.450/2005 determina a utilização prioritária do pregão eletrônico, nas licitações promovidas pela Administração Pública Federal.

Uma síntese da legislação brasileira, relativa à instituição da terceirização foi elaborada por meio do Enunciado nº. 331, de 17 de dezembro de 1993, do Tribunal Superior do Trabalho, para balizar as decisões relativas a esse instituto:

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

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei no 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de 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 nº 8.666/93,

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.

No que diz respeito à terceirização para a contratação de serviços continuados ou não a Instrução Normativa – IN nº. 02 de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão que dispõe sobre as regras e diretrizes:

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

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

Art. 7º - As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

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

§ 2º - A Administração poderá contratar, mediante terceirização, as atividades dos cargos extintos ou em extinção, tais como os elencados na Lei nº-9.632/98.

Conforme a referida Instrução Normativa, os serviços de limpeza são preferencialmente objeto de execução indireta.

Na atualidade, a terceirização tem se caracterizado como uma moderna técnica de administração baseada no processo de gestão, que impõe mudanças nas estruturas empresariais e também na Administração Pública. Com isso, podem-se atingir melhores resultados, possibilitando que os esforços sejam concentrados na atividade principal da organização. Para tanto, conforme discute Giosa (1997), o sucesso de sua aplicação está na visão estratégica que os dirigentes deverão ter, de modo que ela se consolide como metodologia prática.

No entanto, na Administração Pública, há um motivo a mais para terceirizar, conforme já observado, que está em suprir os cargos extintos pela Lei nº. 9.632, de 7 de maio de 1998. Para isso, interpõem-se funções terceirizadas na maioria dos setores não terceirizados das instituições. Nesses casos, o que se observa é certo grau de subordinação de fato, do terceirizado em relação ao servidor efetivo que comanda o setor.

2.4 PROJETO DE LEI Nº. 4330/04

Embora tenha ganhado espaço nas instituições privadas e públicas, a terceirização não foi efetivamente regulamentada, fato que tem avançado com o Projeto de Lei (PL) nº. 4330, de 2004 que regulamenta os contratos de terceirização no setor privado, das empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios. Este projeto não usa os termos atividade-fim ou atividade-meio, permitindo a terceirização de todos os setores de uma empresa.

Porém, este projeto encontra posições divergentes. Enquanto que é defendido pelo setor empresarial, que afirma que a lei acabará com a insegurança jurídica na contratação de terceirizados, aumentará a competitividade e produtividade das empresas e fomentará o emprego; os sindicatos, por outro lado, enxergam um ataque aos direitos trabalhistas, dado que argumentam que isso provocará a precarização dos direitos trabalhistas e diminuição dos salários dos trabalhadores.

Ressalta-se que, desde 1993, a Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho rege a terceirização no território brasileiro e restringe essa prática aos serviços de vigilância, limpeza e a funções não relacionadas às atividades-fim das empresas. Nestes termos, o contratante não é diretamente responsabilizado por violações trabalhistas da contratada, sendo este um ponto conservado no PL nº. 4330.

O movimento do setor empresarial e suas entidades representativas atuam para derrubar as limitações à contratação de terceirizados desde os anos de 1990, com o avanço do neoliberalismo. Nesta linha, no ano de 1998, o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, encaminhou ao Congresso um projeto de lei para terminar com as restrições ao trabalho terceirizado, sendo o mesmo engavetado em 2003, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Todavia, recentemente, em 2015, o PL nº. 4330 foi aprovado na Câmara dos Deputados, e está em apreciação no Senado, onde deverá passar por aprovação nas comissões antes de ser votado. Caso houver alguma alteração no Senado, o projeto retorna para a Câmara; caso contrário, irá para a sanção presidencial. No Quadro 01, seguem alguns pontos importantes constantes do PL nº. 4330/04:

Quadro 1 – Regras para os serviços terceirizados

Ponto	Como é atualmente	Como ficará com o PL n°.4330
Responsabilidade das empresas envolvidas	A contratante poderá ser acionada na justiça se a contratada não pagar os direitos trabalhistas e previdenciários (responsabilidade subsidiária)	Se a contratante fiscalizar os pagamentos, a responsabilidade continua subsidiária, mas se ela não fiscalizara passa a ser solidária e a contratante pode ser acionada na justiça juntamente com a contratada.
Atividade que pode ser terceirizada	Atividade meio da contratante	Qualquer atividade
Filiação Sindical	A filiação sindical é livre, mas a justiça trabalhista tem reconhecido a submissão do contrato de trabalho a acordos e convenções coletivas com o sindicato da atividade preponderante da contratante se a terceirização for considerada irregular ou ilegal.	Os empregados da contratada serão representados pelo mesmo sindicato dos empregados da contratante apenas se o contrato de terceirização entre empresas que pertençam a mesma categoria econômica, garantindo os respectivos acordos e convenções coletivas de trabalho.
Troca de empresa	Não é regulamentado. Prejuízos ao trabalhador são julgados a cada caso.	Prevê que, se ocorrer troca de empresa prestadora dos serviços terceirizados com admissão de empregados da antiga contratada, os salários e direitos do contrato anterior deverão ser garantidos.
Garantia	Não é regulamentado.	A contratada deverá oferecer garantia de 4% do valor do contrato, limitada a 50% de um mês de faturamento.
Acesso a restaurante e transporte	Não é regulamentado.	Prevê que o trabalhador terceirizado terá acesso a restaurante, transporte e atendimento ambulatorial, oferecidos pela contratante a seus próprios empregados.
Recolhimento antecipado de tributos	Não há regulamentação	A contratante deverá recolher antecipadamente parte dos tributos devidos pela contratada.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PL n°. 4330/04

Destaca-se que atualmente não existe lei regulamentando o assunto, o que há são jurisprudências que estão sintetizadas na súmula n°. 331 do TST. Outro ponto a se destacar é que o que foi aprovado pelo legislativo federal se refere ao texto base, sendo que ainda poderá sofrer alterações.

2.5 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O aprimoramento da gestão pública é um requisito importante para o atingimento dos objetivos e resultados das ações governamentais. Neste sentido, a gestão eficiente dos contratos de terceirização se faz importante para o alcance dos objetivos da Administração Pública. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, define contrato como “todo e qualquer ajuste entre os órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993).

A opção de terceirizar poderá causar transtornos, se não forem observados critérios apropriados à escolha dos parceiros e gestores dos contratos, conforme discute Mendes (2010). Isso ocorre pelo fato de que a opção pela terceirização deverá atender aos objetivos de aperfeiçoar a gestão dos custos empresariais e aumentar os investimentos e melhorias de qualidade, produtividade e competitividade na atividade preponderante da tomadora.

Neste sentido, a legislação de contratos e licitações, no artigo nº. 58, inciso III, atribui à Administração Pública o dever de fiscalizar e acompanhar o andamento e a execução de todos os contratos por ela firmados. Isso se deve pelo fato dos mesmos serem pagos com recursos públicos, que devem ser investidos sempre visando à racionalização. O artigo nº. 67 desta mesma Lei estabelece o modelo de como ela deverá ocorrer:

Art. 67 - A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

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

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

O representante da Administração Pública necessariamente deverá ser servidor e terá as atribuições e o dever de fazer com que o contrato seja cumprido e que o serviço se realize da melhor forma possível. Contudo, o artigo nº. 67 da Lei nº. 8.666/1993 determina expressamente a fiscalização dos contratos firmados pela Administração Pública, ao estabelecer que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração especialmente designado.

De acordo com o princípio da supremacia do interesse público, a Administração Pública possui o poder e o dever de acompanhar a atuação do contratado no decorrer da execução dos contratos administrativos. Esse acompanhamento de caráter fiscalizatório tem finalidade preventiva, evitando práticas irregulares ou defeituosas, pelo contratado. Agindo dessa forma, assegura-se o chamado interesse público, contribuído para a boa gestão e aplicação dos recursos públicos.

A gestão e a fiscalização de contrato são institutos diferentes. Enquanto que a gestão é o gerenciamento de todos os contratos, a fiscalização é pontual, sendo exercida necessariamente por um representante da Administração. Assim, a gestão e a fiscalização contratual não envolve apenas o aspecto da legalidade, envolvendo também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se estão sendo produzidos os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos estão sendo alcançados e se os usuários estão satisfeitos com os serviços que lhe são prestados, conforme Apostila Gestão e Fiscalização de contratos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2013).

No Manual de Licitações & Contratos do TCU (2006, p. 346) consta:

O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos. A execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem ou serviço. A Administração deve manter, desde o início até o final do contrato, profissional ou equipe de fiscalização habilitada, com a experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do serviço que está sendo executado.

Todavia, de acordo com Meirelles (2007), existem diversas fases que fazem parte do acompanhamento da execução do contrato pelo representante da Administração, quais sejam: 1 – Orientação: estabelecer normas e diretrizes, dar e receber informações sobre a execução do contrato; 2 – Fiscalização: verificar o material utilizado e a forma de execução do objeto do contrato, confirmar o cumprimento das obrigações tanto no aspecto técnico quanto nos prazos de realização; 3 – Interdição: paralisar a execução do contrato por estar em desacordo com o pactuado; 4 – Intervenção: assumir a execução do contrato e; 5 – aplicação de penalidade: É dever da Administração quando verifica a inadimplência do contratado na realização do objeto, no cumprimento de prazos ou qualquer outra obrigação.

Frente à importância da fiscalização do contrato e ao seu acompanhamento, e ainda conforme os dispositivos da Lei nº 8.666/93, nota-se que os servidores responsáveis pelo

acompanhamento e pela fiscalização do contrato deverão ter conhecimentos não só técnicos como administrativos. Há uma diversidade de conhecimento em diferentes campos que devem ser conduzidos durante a execução contratual, a exemplo de conhecimentos técnicos sobre o objeto contratado, conhecimentos fiscais, trabalhistas e previdenciários, além do orçamentário (ENAP, 2013).

A Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – IN/SLTI nº. 02, de 30 de abril de 2008 orienta em vários de seus dispositivos a forma como se deve proceder quando do acompanhamento e da fiscalização da execução dos contratos, em especial, quando envolve a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Também, é nesta IN que estão normatizados os procedimentos de como deve se dar a fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de limpeza.

Assim sendo, as normas contratuais que regem a atividade de fiscalização têm por finalidade evitar que a mesma seja desenvolvida de modo inadequado. Porém, tais regras não são limitadoras às prerrogativas da Administração, podendo ser aplicadas a fiscalização além do que está previsto no contrato. Por sua vez, a fiscalização deverá ser feita continuamente de modo que seja suficiente à verificação dos deveres do contratado. É importante ressaltar que à fiscalização da execução contratual é necessário o estabelecimento de rotinas e controles que impeçam que ocorram pagamentos de serviços ou despesas que não tenham sido executadas. Tais funções têm como encarregados legalmente o gestor e os fiscais de contrato.

2.5.1 Gestor e fiscal de contrato

O gestor e o fiscal não devem ser o mesmo servidor, sendo o gestor o que possui uma visão ampla do sistema ao qual o contrato está inserido e o fiscal o que comparece a campo, verificando se o contrato está sendo executado conforme seus termos, como indicado por Torres e Leiria (2007). Para a função de gestor é possível que o servidor seja responsável por mais de um contrato, pois é difícil ter vários servidores capacitados e que conheçam a gestão dos contratos. Dada essa peculiaridade, sugere-se inclusive, que o gestor de contrato deva exercer a atividade exclusiva.

Essa separação de funções é importante, pois as atribuições são diferentes, sendo, porém, complementares. De acordo com Pereira Junior (2008), o gestor possui a visão sistêmica, conhece as prerrogativas da Administração, sabe usá-las no momento e na quantidade certa; além disso, tem que possuir uma equipe – fiscais – que possam ir ao campo

para acompanhar adequadamente a execução. Magalhães, Carvalho Neto e Gonçalves (2010) mencionam que os principais desafios dos gestores de contratos de serviços terceirizados são a qualificação dos envolvidos, a qualidade e padronização dos serviços e o comprometimento dos terceirizados.

Como se observa, para exercer as funções de gestor e de fiscal de contrato, o agente público deve ser devidamente capacitado, pois o sucesso da gestão depende desses profissionais, e ainda, são eles que representam a Administração e, muitas vezes, poderão ser responsabilizados por eventuais falhas na execução dos contratos conforme artigos nº. 82, 83 e 92, insertos da Lei nº. 8666/93.

Assim sendo, para maior eficácia, o gestor deveria exercer a função com exclusividade, o que de fato não ocorre no serviço público, principalmente pela falta de servidores, prejudicando de forma considerável o processo de fiscalização e acompanhamento. Aliado a isso, muitas vezes os gestores ainda acumulam as funções de gestor e fiscal do mesmo contrato.

Outro aspecto importante relaciona-se ao momento da nomeação do gestor. Leiria (2008) defende que o melhor momento se dá quando da autorização do processo licitatório, possibilitando que ele acompanhe o processo de contratação, participe da fase de elaboração do edital, preste consultoria interna à comissão de licitação e para o pregoeiro, contribuindo inclusive na escolha da melhor forma de realizar a gestão do contrato. Já a nomeação do fiscal deve ocorrer logo após a assinatura do contrato.

Ainda, entende-se que gestor é aquele que acompanha e toma as decisões sobre a gestão do negócio, enquanto o fiscal tem atuação mais focal, cuja função é gerar informações para o gestor. O fiscal deve preferencialmente ter caráter de especialização, podendo existir vários fiscais com competências diferentes para um mesmo contrato, em respeito aos princípios da eficiência e da especialização (LEIRIA, 2008).

Com isso, a Administração garante agentes capacitados para atuar nas diversas áreas, obtendo ganhos em qualidade, pois uma fiscalização inadequada poderá acarretar sanções, conforme prevê a Lei nº. 8.666/1993. No entanto, Torres (2008) salienta que, para que a gestão ocorra de forma adequada e para evitar sanções, os gestores e fiscais devem ter cuidados em suas decisões, apoiando-se invariavelmente nas normas e legislações vigentes.

2.5.2 Atribuições do gestor de contratos

A tarefa do gestor abrange o serviço de acompanhamento completo do contrato, desde o início do processo de contratação (necessidade de contratar) até o término de todas suas vigências. É o servidor designado para coordenar e comandar o processo da gestão contratual, juntamente com o fiscal de contrato.

Para uma gestão de contrato eficiente, o gestor deve conhecer as funções e as atribuições. Granziera (2007) apresenta uma lista de atribuições, as quais podem variar de contrato para contrato, porém as principais são planejar a execução o contrato, conhecer as tarefas que deverá realizar naquele contrato. Além disso, deve ter conhecimento detalhado do objeto do contrato para que possa certificar com precisão se o que foi prestado condiz com o que foi contratado; também transformar e formalizar toda e qualquer negociação e planejamento no processo administrativo aberto à contratação, pois o processo de contratação é de natureza formal e a documentação servirá como histórico, contendo explicações e justificativas que poderão, no futuro, ser solicitadas por órgãos de controle.

Ainda, os gestores precisam demonstrar tecnicamente o motivo de alterações no objeto, explicitando uma possível inadequação e mostrando a vantajosidade da alternativa escolhida; verificar a situação trabalhista como a anotação na carteira de trabalho, o gozo de férias e o uso de equipamentos de segurança, principalmente em contratos que envolvem realização de obras.

Mesmo que esses itens constem do contrato ou do edital, o gestor deve se certificar que está sendo cumprindo, sob pena de ser negligente, como também registrar a história do contrato, no que tange aos problemas detectados durante a contratação para que se possa aperfeiçoar o próximo edital, evitando erros futuros. A anotação servirá para que caso haja mudança de gestor, o próximos possam identificar as melhorias a serem feitas.

O gestor deve ainda estar sempre atualizado, quanto à legislação, atos normativos, pareceres e instruções do Tribunal de Contas da União relativas aos processos de execução e fiscalização de contratos; além de verificar o cumprimento das cláusulas do contrato e apresentar a adoção de correções que se fizerem necessárias orientadas nas informações dos fiscais de contrato e, ainda analisar e manifestar-se, quando necessário, sobre as ocorrências registradas pelos fiscais.

A partir desde conjunto de situações, pode-se constatar que o papel do gestor é fazer com que os recursos sejam aplicados de forma eficiente, fazendo com que os contratos alcancem o objeto proposto e o melhor custo-benefício à Administração Pública.

2.5.3 Atribuições do fiscal de contratos

Para desempenhar com eficiência a atribuição e alcançar os objetivos da contratação, o fiscal de contrato deve ter conhecimento de algumas funções que são a ele atribuídas. É importante destacar que a Administração Pública possui responsabilidade solidária ao designar o fiscal, pois é obrigação precípua da mesma de fornecer todos os meios necessários para o fiel cumprimento das funções. Conforme acórdão nº. 319/2010 TCU – Plenário (responsabilidade solidária daquele que designa o fiscal do contrato e não lhe dá os meios necessários para o exercício das suas atribuições)

O fiscal precisa ter conhecimento prévio de sua competência e atuação (art. 67 da Lei nº. 8.666/93). Quando for nomeado para a função deverá buscar conhecimentos sobre como, quando, de que maneira, poderá exercer a função. Deve ter acesso à cópia do contrato, do edital da licitação, termos contratuais que irá fiscalizar, principalmente de suas cláusulas, assim como das condições constantes do edital e seus anexos para possibilitar que, no decorrer da execução, o objeto seja executado conforme o contratado, ou se necessário que seja realizada a correção (HAHN, 2011).

De acordo com a IN nº. 02/2008, o fiscal deve apresentar alguns requisitos mínimos para o exercício da função, além de conhecer detalhadamente o contrato, ter um controle sobre toda a execução e registrar tudo o que ocorre, solicitando correção ou ajustes quando necessário (ver Anexo A).

A Instrução Normativa/SLTI nº. 02/2008 traz, em seu anexo IV, os procedimentos que a fiscalização deverá adotar para os contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra, como é o caso dos serviços de limpeza. Tais procedimentos centram-se na fiscalização inicial (momento em que a fiscalização é iniciada), fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura), fiscalização diária e fiscalização especial (ver anexo B).

Em síntese, o fiscal deverá observar, em todos os contratos, seja com ou sem mão de obra, as obrigações da Contratada, definidas nos dispositivos contratuais e condições editalícias e, também, a observância aos princípios e preceitos consubstanciados na Lei nº 8.666/93 (ENAP, 2013). Ademais, o contrato deve ser cumprido conforme consta no edital e em suas cláusulas, sendo indispensável para o fiscal conhecer perfeitamente os termos do contrato, do objeto, das especificações, pois para solicitar a correção das falhas e defeitos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são tratados os métodos e as técnicas utilizadas na coleta e na análise dos dados. Particularmente, o capítulo está dividido em quatro seções: (3.1) definições teóricas acerca do estudo; (3.2) área de estudo e população; (3.3) etapas do desenvolvimento da pesquisa e (3.4) métodos de análise dos dados.

3.1. DEFINIÇÕES TEÓRICAS ACERCA DA METODOLOGIA APLICADA

Para a análise da elaboração, do controle e do gerenciamento do contrato dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria, definiram-se etapas. Partiu-se inicialmente de uma abordagem qualitativa, que segundo Godoy (1991), enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a propor trabalhos que explorem novos enfoques.

Para tanto, faz-se necessário expor as características, podendo estas serem consideradas de natureza descritiva e prescritiva. De acordo com Gil (1991), a descritiva visa apresentar as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis, enquanto que a prescritiva promove não apenas a descrição do que é objetivado, mas também estabelece em um plano ideal, a melhor solução para o caso estudado. Assim sendo, esse tipo de investigação envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados, como as entrevistas e análise de documentos. A partir disto, buscou-se apresentar de forma mais precisa possível, os fatos e os fenômenos relacionados ao problema pesquisado.

Em termos de procedimentos, o estudo se caracterizou, como uma revisão da literatura acerca da terceirização, já que se buscou em livros, artigos e trabalhos realizados, a construção de um aparato teórico capaz de fornecer condições à análise adequada do processo de terceirização e de gestão de contratos, com ênfase no setor público. Para Fonseca (2002), esse tipo de pesquisa é desenvolvida a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos.

Pode também ser classificada como um estudo de caso, visto que se utiliza deste estudo para a realização da pesquisa de campo. Yin (1990) enfatiza que o estudo de caso é recomendado para temas relacionados a fatos atuais, sobre os quais o pesquisador possui

pouco ou nenhum controle. Mesmo que ele não determine conclusões, possibilita verificar o ajuste de conceitos, ampliando e ratificando teorias que podem ser referência para estudos posteriores. Para tanto, podem ser utilizadas quatro diferentes fontes de informações internas em um estudo de caso: documentos, estatísticas, entrevistas pessoais e observação direta. Adequado ao proposto trabalho, a pesquisa em documentos e entrevistas pessoais possibilitou coletar os dados necessários para analisar o caso em questão. Embora o estudo de caso seja frágil em termos de universalidade, permite investigação profunda de um tema específico, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, como é o caso do estudo proposto.

Quanto ao tipo, enquadra-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, sendo que foram analisados dados primários e secundários. Os dados primários são relativos às entrevistas realizadas e os secundários, coletados em relatórios e documentos oficiais da instituição. Este tipo de pesquisa utiliza fontes constituídas por material já elaborado, basicamente de livros e artigos científicos, recorrendo a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, como tabelas estatísticas, relatórios, documentos oficiais, entre outros.

Para análise de viabilidade foram considerados aspectos qualitativos das amostras estudadas, tais como os resultados de entrevistas semiestruturadas e de análise de documentos. Nesta perspectiva, conforme Gil (1991), a pesquisa qualitativa consiste em uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito; em outras palavras, indica um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números.

Considerando tais definições, procurou-se fazer num primeiro momento a descrição sintética do processo de terceirização como um todo, bem como uma análise do processo de terceirização dos serviços de limpeza na UFSM. Como existe um único contrato para todos estes serviços, tanto para a sede quanto para as unidades descentralizadas, o trabalho envolveu toda a instituição. O quantitativo de fiscais, para a fiscalização do contrato de limpeza, é de 15 na instituição. Porém foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um grupo de 07 fiscais do contrato, tanto na sede quanto nas unidades. Essas entrevistas possibilitaram verificar como ocorre a fiscalização, se existe processo padronizado de fiscalização em todos os centros, bem como se existem problemas nas referidas fiscalizações.

A partir dessa abordagem, foi possível analisar como ocorre a gestão do contrato de terceirização dos serviços de limpeza, desde a elaboração dos editais, até o acompanhamento e fiscalização, permitindo uma análise de todo processo.

3.2. ÁREA DE ESTUDO E POPULAÇÃO

O foco do trabalho centra-se em analisar como se configuram o processo de elaboração, controle e gerenciamento do contrato de serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria. Estes serviços estão agrupados em um único contrato (Contrato nº. 14/2013), sendo que é a mesma empresa que presta os serviços, abrangendo toda a universidade, seus centros dentro e fora de sede e as unidades descentralizadas.

Os locais ou grupos, onde estão previstas a execução dos referidos serviços, encontram-se no Quadro 02. Dentro destes grupos, estão inseridos subgrupos com a descrição individual de cada prédio da UFSM, com as áreas internas e externas onde deve ser executado o serviço de limpeza. Para cada um dos 15 grupos foi designado pela universidade um servidor, chamado de co-gestor, responsável por realizar a fiscalização e o acompanhamento no seu local específico. Para a realização da gestão do contrato, existe o Núcleo de Fiscalização de Contratos que está vinculado à PROINFRA. Ali estão lotados os servidores encarregados de coordenar e comandar o processo da fiscalização da execução contratual, dando o suporte necessário aos co-gestores/fiscais.

Quadro 2 – Grupos dos locais de prestação dos serviços de limpeza na UFSM

Grupo	Local
Grupo 1	Reitoria ADM C, Reitoria PRA e Reitoria PROINFRA
Grupo 2	PRAE
Grupo 3	Centro de Artes e Letras
Grupo 4	Centro de Ciências Naturais e Exatas
Grupo 5	Centro de Ciências Rurais e CCR Hospital Veterinário Universitário
Grupo 6	Centro de Ciências da Saúde
Grupo 7	Centro de Ciências Sociais e Humanas
Grupo 8	Centro de Educação
Grupo 9	Centro de Educação Física e Desportos
Grupo 10	Centro de Educação Superior do Norte/PM e FW
Grupo 11	Unidade Desc. de Ens. Sup. Silv. Martins
Grupo 12	Centro de Tecnologia
Grupo 13	Colégio Agrícola de Frederico Westphalen
Grupo 14	Colégio Técnico Industrial de Santa Maria
Grupo 15	Colégio Politécnico

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os serviços de limpeza são contratados conforme a área das construções (janelas, fachadas, calçadas). O custo e o número de funcionários que a empresa contratada deve dispor à realização dos serviços são calculados com base no metro quadrado construído, de acordo com normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) e previstos no contrato de acordo com a produtividade estipulada pela UFSM. Além disso, estão distribuídos e organizados em tabelas, divididos em serviços diários, semanais, quinzenais, mensais, trimestrais e semestrais.

Com o objetivo de subsidiar e complementar essas informações, em um primeiro momento foi realizada entrevista com a diretora do Departamento de Material e Patrimônio – DEMAPA, setor responsável por coordenar, dirigir e executar as atividades relativas a licitações na UFSM. Esta entrevista teve por objetivo avaliar como ocorre o processo de elaboração do edital, termo de referência e a licitação para a contratação dos serviços.

Num segundo momento, entrevistou-se os servidores do Núcleo de Fiscalização de Contratos da UFSM, órgão responsável pelo acompanhamento do contrato. Esse núcleo é vinculado a Pró-Reitoria de Infraestrutura e acompanha o contrato como um todo, centralizando as informações referentes a todos os centros da universidade. Salienta-se que a PROINFRA é responsável pela coordenação, execução e fiscalização do referido contrato. Ainda, na segunda etapa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete dos 15 fiscais do contrato, os quais estão distribuídos nas unidades da UFSM, na sede e nos diversos *campis*. Os fiscais têm por função acompanhar diretamente a execução dos serviços, sendo responsáveis pela verificação dos mesmos, se estão sendo realizados de acordo com o que foi contratado.

Foi realizada ainda, entrevista com representante da empresa prestadora dos serviços, para verificar do ponto de vista da empresa as condições para a prestação dos serviços. Essa entrevista serviu para verificar a relação da UFSM com a empresa, e como a empresa atua na prestação dos serviços, sua organização e sua forma de gestão e atuação na execução do contrato.

O Quadro 3 sintetiza as etapas de entrevistas, indicando os locais, a função e o número de entrevistados.

Quadro 3 – Função e número de entrevistados

Local, função e número de entrevistados		
Local	Função	Número de servidores
DEMAPA	Diretora do DEMAPA	1
Politécnico CTISM CESNORS FW CESNORS PM Centro Educação Física CCSH Centro de Educação	Co-gestores/fiscais	7
PROINFRA	Servidores do núcleo de fiscalização de contratos PROINFRA	2
Sala da empresa junto à UFSM	Representante da empresa	1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Sintetizando, ao total foram entrevistados 10 servidores além de um representante da empresa. Na parte dos fiscais foram entrevistados um total de sete, pois como todos os centros possuem semelhanças quanto à prestação dos serviços e as áreas a serem limpas, com o quantitativo de fiscais entrevistados, entendeu-se ser o suficiente para observar como se dá a fiscalização do contrato.

3.3. ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO

Considerando os objetivos propostos, em um primeiro momento (Fase 1), foi realizado estudo aprofundado do contrato de limpeza da UFSM. Etapa que permitiu observar como ocorre o processo de contratação, desde a verificação da necessidade, da elaboração do Termo de Referência e de todo o processo de licitação. Para isso estudou-se o acervo documental referente a esse contrato disponível na UFSM. Complementarmente, realizou-se entrevista semiestruturada (ver Apêndice A) com a Diretora do DEMAPA para verificar como se dá o processo licitatório, informações que auxiliaram no entendimento em relação às outras etapas do trabalho. Num segundo momento (Fase 2), realizou-se entrevista com os dois servidores do Núcleo de Fiscalização de Contratos da UFSM (ver Apêndice B), que são responsáveis pelo acompanhamento do contrato junto a PROINFRA. Nesta, teve-se como objetivo obter informações de como ocorre o processo de controle e de monitoramento do contrato. Com

isso, verificar se existem procedimentos padronizados e como é feito o acompanhamento e a fiscalização na instituição.

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas, conforme Apêndice C, com os fiscais do contrato, buscando informações de como ocorre a fiscalização em cada unidade da universidade, para o qual cada um foi designado. Por fim, foi realizada entrevista com representante da empresa com intuito de verificar como a mesma executa a prestação dos serviços e também a visão da mesma com relação à execução do contrato.

As entrevistas são compostas de questões abertas, permitindo assim obter informações mais abrangentes. O Quadro 4 apresenta resumidamente as etapas propostas.

Quadro 4 - Etapas propostas

Método	Objetivo da etapa	Entrevistados
FASE 1		
Pesquisa documental	Estudar os contratos de limpeza da UFSM e analisar como se configuram os mesmos.	
Entrevista	Entrevistar os servidores da UFSM responsáveis pela elaboração do contrato e pela licitação.	Diretora do DEMAPA
FASE 2		
Entrevista	Verificar como ocorre a execução e o acompanhamento do contrato.	Servidores do Núcleo de Fiscalização de Contratos da UFSM responsável pelo acompanhamento do contrato.
Entrevista	Verificar como se dá a fiscalização do contrato e os serviços prestados.	Fiscais do contrato
Entrevista	Verificar as condições para prestação dos serviços	Representante da empresa contratada

Fonte: Elaborado pelo autor.

Salienta-se que, para preservar o anonimato dos entrevistados, seus nomes foram substituídos pela letra maiúscula “E” e números conforme definido no Quadro 05.

Quadro 5 – Identificação dos entrevistados

Identificação	Denominação
Fiscal	E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7
PROINFRA	E8, E9
DEMAPA	E10
Empresa	E11

Fonte: Elaborado pelo Autor

3.4. MÉTODOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Os dados das entrevistas são tratados de forma qualitativa, sendo compilados e apresentados em relatórios e, a partir dos resultados, elaboradas propostas para o melhoramento do processo de terceirização em suas diferentes fases e, conseqüentemente, a melhoria dos serviços prestados.

Especificamente, para a avaliação das entrevistas foi utilizado o método de análise do conteúdo, que segundo Vergara (2006), consiste de análise de entrevistas, documentos institucionais, entre outros. Ainda com relação ao método de análise de conteúdo, Bardin (2011, p. 47) discute que esse tipo de análise consiste de “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas)”.

No caso proposto, o método foi suficiente para o tratamento dos dados coletados por meio de entrevistas, análise de documentos, dados em registro e bibliografias referentes ao tema em questão. Já à formulação de propostas são utilizados os resultados obtidos no decorrer do trabalho e, conforme o problema encontrado, poderá ser apresentada proposta que a ser utilizada na melhoria dos processos de gestão e fiscalização do contrato de limpeza na UFSM.

Para melhor entendimento, o Quadro 06 sintetiza as etapas de análise.

Quadro 6 – Etapas da Análise

(continua)

ETAPA1		
Passos		Objetivo
1°	Levantamento de informações	Obter informações sobre o contrato no que se refere a sua estrutura, cláusulas, conformidade com a legislação e obrigações da contratante e da contratada. Obter os quantitativos financeiros que a UFSM investe nesse contrato, bem como obter dados para fazer a análise confrontando com as informações coletadas nas entrevistas.
2°	Entrevista DEMAPA	Obter informações de como é realizado o processo de licitação, as cláusulas contratuais e a montagem do contrato.

Quadro 6 – Etapas da Análise

(conclusão)

3°	Entrevista PROINFRA	<p>Obter informação sobre como ocorre a gestão do contrato, como ocorre o contato direto com os fiscais, como são efetuadas as punições para a empresa se por ventura precisar.</p> <p>Saber como são definidos os quantitativos a serem contratados, com base em que informações são definidos esse quantitativos. Saber se existe algum manual padronizado para os fiscais seguirem e anotarem as ocorrências durante a fiscalização do contrato.</p> <p>No que se refere à limpeza, como são calculadas as áreas de limpeza e a frequência de limpeza. Como se define o quantitativo de funcionários à realização da limpeza. Como a UFSM, por meio da PROINFRA, controla a execução deste contrato e tem a certeza que o serviço está sendo prestado de acordo com o contratado.</p>
ETAPA2		
1°	Entrevista com os Fiscais	<p>Obter informações sobre a fiscalização do contrato. Verificar como os fiscais exercem de fato a fiscalização e se existe uma padronização entre eles e como são feitas as anotações diárias.</p> <p>Qual a qualificação e treinamento dispensados, qual a relação com a gestão do contrato, como ocorreu sua designação. Como se dão os encaminhamentos quando verificados problemas na execução. Verificar o conhecimento em relação à legislação e as responsabilidades de sua função.</p>
2°	Entrevista com representante da empresa	Obter informações acerca da percepção da empresa sobre as condições para prestação dos serviços de limpeza

Fonte: Elaborado pelo autor

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise realizada a partir das entrevistas realizadas com os agentes envolvidos no processo de gestão do contrato de limpeza da UFSM. Inicialmente é apresentado, na seção 4.1, os processos de terceirização na UFSM, visando fazer uma breve explanação da estrutura organizacional da universidade. Na seção 4.2 é exposto o contrato de limpeza, as cláusulas e obrigações da contratante e da contratada. Posteriormente, na 4.3 analisam-se as entrevistas, a qual está subdividida em subseções: 4.3.1 abordou-se sobre a estrutura institucional da UFSM; na 4.3.2 discute-se a entrevista com a diretora do DEMAPA; na 4.3.3 com os gestores do contrato da PROINFRA e na 4.3.4 as entrevistas com os fiscais do contrato. Na seção 4.4 apresentou-se uma visão da empresa prestadora do serviço acerca do contrato. Ainda, na seção 4.5 realiza-se síntese do processo de gestão e as propostas de melhoria.

4.1. OS PROCESSOS DE TERCEIRIZAÇÃO NA UFSM

A Universidade Federal de Santa Maria é uma Instituição Federal de Ensino Superior, constituída como Autarquia Especial vinculada ao Ministério da Educação. Foi a primeira universidade criada fora de uma capital brasileira, fato este que representou um marco importante no processo de interiorização do ensino universitário público no Brasil.

Idealizada e fundada pelo Prof. Dr. José Mariano da Rocha Filho, foi criada pela Lei nº. 3.834-C, de 14 de dezembro de 1960, com a denominação de Universidade de Santa Maria – UFSM, sendo que o ato oficial de criação se deu em 18 de março de 1961 pelo então presidente do Brasil Juscelino Kubitschek de Oliveira. Sua federalização ocorreu em 20 de agosto de 1965, pela Lei nº. 4.759/65, tendo iniciado suas atividades no atual prédio da antiga-reitoria no centro de Santa Maria. Destaca-se ainda o Decreto nº. 62.178/68, de 25 de janeiro de 1968, onde os Colégios Agrícolas de Santa Maria, de Alegrete, de General Vargas e de Frederico Westphalen foram transferidos à UFSM (UFSM, 2011).

A UFSM é composta por 15 Unidades Universitárias, sendo 11, localizadas em Santa Maria, agrupadas por área de conhecimento, a saber: Centro de Ciências Naturais e Exatas, Centro de Ciências Rurais, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Educação, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Centro de Tecnologia, Centro de Artes e Letras, Centro de

Educação Física e Desportos, Colégio Politécnico, Colégio Técnico e Industrial de Santa Maria e Unidade de Educação Infantil Ipê-Amarelo.

A UFSM possui, também, quatro Unidades Universitárias fora de sede, a saber: UFSM *Campus* de Frederico Westphalen, UFSM *Campus* de Palmeira das Missões, a Unidade Descentralizada de Educação Superior da Universidade Federal de Santa Maria em Silveira Martins (UDESSM) além do *Campus* da UFSM em Cachoeira do Sul. Fazem parte também da estrutura da UFSM, entre outros, diversos órgãos: o Hospital Universitário, o Hospital Veterinário, a Biblioteca Central, o Museu Educativo, o Planetário, a Imprensa Universitária, a Editora da UFSM e a Orquestra Sinfônica de Santa Maria (UFSM, 2015).

A comunidade UFSM é constituída por cerca de 25.309 estudantes, sendo 22.019 alunos de cursos presenciais e 2.150 de educação a distância. O quadro de servidores é constituído 4.668 pessoas, sendo 1.903 docentes e 2.765 servidores técnico-administrativos em Educação, distribuídos em seus quatro *campi* e em vários polos de educação a distância no país. A UFSM oferta, anualmente, mais de 257 cursos entre ensino básico, médio, técnico, tecnológico, graduação, pós-graduação e extensão (UFSM, 2016).

Para atender a demanda de serviços e para oferecer à comunidade acadêmica condições de desenvolver satisfatoriamente suas atividades, a UFSM terceiriza a realização de diversas atividades essenciais. Essa terceirização ocorre nas atividades-meio ou de suporte e, para cada contrato firmado são estabelecidas cláusulas definidoras de como o serviço deve ser prestado e todos os deveres da UFSM e da contratada. Afora as questões legais, é necessária a designação de gestores e fiscais sendo que esses servidores são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados.

Atualmente, a instituição possui diversos contratos de serviços terceirizados em várias áreas. Dentre os principais podem-se destacar os de serviços de vigilância, de vigilância eletrônica, agentes de portaria, serviços de reprografia, restaurante universitário, bar, transporte, limpeza, internet, manutenção, locação de impressoras, instalação e manutenção de ar condicionado, internet, telefonia, entre outros. Todos esses serviços são de grande importância para o adequado funcionamento da instituição, sendo que, para que produzam os resultados desejados, a gestão deve ser executada de forma eficiente e os servidores envolvidos devem ser capacitados para exercer as funções de gestor e fiscal de contrato.

Dentre os contratos, destaca-se o de limpeza, que pelas particularidades é complexo, além de abranger toda a UFSM, desde os setores mais simples aos mais complexos.

Especificamente sobre esse contrato, a instituição organizou todos os serviços dentro de um mesmo arranjo, facilitando assim o controle e a otimização dos processos.

Institucionalmente, para o acompanhamento do contrato, a gestão fica vinculada diretamente à PROINFRA, onde são centralizadas as informações de todos os fiscais e onde é realizada a gestão. Por sua vez, os fiscais são alocados nos centros e realizam o acompanhamento direto da execução do contrato e repassam as informações para o gestor.

4.2. CONTRATO DE LIMPEZA DA UFSM

O contrato de prestação de serviços de limpeza e manutenção com empresa terceirizada (Contrato nº. 14/2013), assinado em 07 de fevereiro de 2013 e em vigência na UFSM, é resultado do processo de licitação (Processo de nº. 23081.008445/2012-22), instaurado por meio da Comissão Permanente de Licitação, que tornou público o Pregão Eletrônico nº. 407/2012, de acordo com o que prescreve a Lei nº. 8666/93, alterada por legislação posterior, e decreto nº. 4.485, de 25 de novembro de 2002.

O presente contrato tem como objeto o seguinte texto: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PRÉDIOS E ÁREAS PÚBLICAS E DEMAIS CARGOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS PARA ATIVIDADES DE LIMPEZA, COPEIRAGEM, RECEPÇÃO E MANUTENÇÃO DE PRÉDIOS E INSTALAÇÕES NOS CAMPI DA UFSM, localizados nas cidades de Santa Maria, Frederico Westphalen, Palmeira das Missões e Silveira Martins (CONTRATO nº. 14/2013). O campus em Cachoeira do Sul foi adicionado ao contrato quando de sua criação, sendo que passou a obedecer as normas do contrato em vigor.**

Este contrato de terceirização, como apresenta o seu objeto é muito amplo e abrange a contratação de diferentes atividades e funções. Porém, tratar-se-á especificamente da parte do contrato que se refere à limpeza. Especificamente, para os serviços de limpeza o contrato nº. 14/2013 apresenta a seguinte descrição:

Deverão ser contratados os Serviços de Limpeza, Conservação e Manutenção (unidades, endereços, áreas internas, esquadrias nas faces internas e externas) dos imóveis, setores e áreas públicas pertencentes a UFSM, nos grupos e locais indicados pela Instituição e atividades conforme constantes nos itens dos Demais

Cargos de Serviços Terceirizados (Grupos e Subgrupos) e determinados de acordo com o Anexo IV “Descrição e Frequência dos Serviços de Limpeza, Conservação, Higienização e Desinfecção a serem executados nos prédios dos Campi (Santa Maria, Frederico Westphalen, Palmeira das Missões e Silveira Martins e Cachoeira do Sul) da UFSM” e relação apresentada para os Demais Cargos de Serviços Terceirizados. A empresa deverá fornecer juntamente com os servidores de limpeza, os materiais e equipamentos necessários, conforme legislação vigente.

As atividades a serem executados nos prédios da UFSM, conforme Anexo IV “Descrição e Frequência dos Serviços de Limpeza, Conservação, Higienização e Desinfecção da UFSM”, serão em horários a serem determinados conforme necessidades e conveniências da empresa e da UFSM, dentro do intervalo diário das 7:00 horas às 22:00 horas (Contrato n.º 14/13).

Neste contrato estão estabelecidas todas as cláusulas que deverão ser cumpridas tanto pela UFSM quanto pela empresa contratada, os quantitativos de serviços e os valores a serem pagos pelos serviços prestados. De acordo com o plano básico de limpeza os serviços deverão ocorrer conforme a frequência e descrição apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Descrição dos serviços e Frequência de limpeza

(continua)

Áreas Internas	
Frequência	Descrição dos serviços a serem realizados
DIARIAMENTE, uma vez quando não explicitado.	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder à lavagem de bacias, assentos e pias dos sanitários com saneante domissanitário desinfetante, duas vezes ao dia; • Remover, com pano úmido, o pó das mesas, armários, arquivos, prateleiras, persianas, peitoris, caixilhos das janelas, bem como dos demais móveis existentes, inclusive aparelhos elétricos, extintores de incêndio das áreas interna e nas salas de aula, remover, com pano úmido, o pó das classes, cadeiras, mesas, armários, arquivos, prateleiras, bem como dos demais móveis existentes, duas vezes ao dia; • Varrer e remover manchas em pisos encerados de madeira; • Varrer, passar pano úmido em pisos vinílicos, de mármore, cerâmicos, de marmorite e emborrachados inclusive nas áreas externas e calçadas; • Varrer os pisos de cimento; • Limpar os elevadores com produtos adequados; • Limpar os corrimãos; • Retirar o lixo, acondicionando-o em sacos plásticos, removendo-os para local indicado pela Administração, mantendo-os separados em seus contêineres específicos, duas vezes ao dia;

Quadro 7 – Descrição dos serviços e Frequência de limpeza

(conclusão)

EM DIAS ALTERNADOS ou DIAS ÚTEIS, TRÊS VEZES POR SEMANA.	<ul style="list-style-type: none"> • Remover capachos e tapetes, procedendo a sua limpeza e aspirando o pó; • Aspirar o pó em todo o piso acarpetado;
QUINZENALMENTE, uma vez quando não explicitado.	<ul style="list-style-type: none"> • Remover, com pano úmido, o pó das mesas, armários, arquivos, prateleiras, persianas, peitoris, caixilhos das janelas, bem como dos demais móveis existentes, inclusive aparelho elétricos, extintores de incêndio, etc.; • Limpar, com produtos adequados, divisórias e portas revestidas de fórmica ou vidro; • Limpar, com produto neutro, portas, barras e batentes pintados à óleo ou verniz sintético; • Limpar, com produto apropriado, as forrações de couro ou plástico em assentos e poltronas;
MENSALMENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Limpar todas as luminárias por dentro e por fora; • Limpar forros, paredes e rodapés e esquadrias (face interna); • Limpar cortinas, com equipamentos e acessórios adequados; • Limpar persianas com produtos adequados; • Remover manchas de paredes; • Varrer e passar pano úmido em pisos de áreas externas; • Varrer, remover manchas, encerar e lustrar os pisos encerados de madeira; • Lavar os balcões e os pisos vinílicos, de mármore, cerâmicos, de marmorite e emborrachados com detergente, encerar e lustrar; • Adotar medidas preventivas de controle integrado de vetores e pragas (CIVPU) (animais sinantrópicos; ratos, baratas, moscas, pombos, morcegos, abelhas e vespas, etc.), exceto nos Restaurantes Universitários que terão tratamento um controle específico. • Proceder a uma revisão minuciosa de todos os serviços prestados durante o mês.
ESQUADRIAS EXTERNAS (FACE EXTERNA)	
Frequência	Descrição dos serviços a serem realizados
MENSALMENTE, uma vez.	<ul style="list-style-type: none"> • Limpar todos os vidros (face externa), aplicando-lhes produto santi-embaçantes.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Contrato n°. 14/2013.

De acordo com o referido contrato, são obrigações da contratada e da contratante - DA CONTRATADA: executar os serviços de limpeza, conservação, higienização e desinfecção, nas áreas internas, área externas e esquadrias externas das instalações da UFSM de acordo com o contrato, selecionar profissionais qualificados, prestar os serviços de acordo com as normas e legislação vigente, além de ser responsável pelo controle dos materiais, equipamentos e dos funcionários. A descrição detalhada encontra-se no Anexo C. - DA CONTRATANTE: oferecer as condições necessárias à empresa realizar a perfeita execução dos serviços contratados. O Anexo C apresenta o detalhamento das obrigações da contratante.

Mesmo a empresa contratada sendo a responsável pela execução de todo o serviço, a UFSM reserva-se o direito de, sem que de qualquer forma restrinja a plenitude desta responsabilidade, exercer a mais ampla e completa fiscalização sobre os serviços diretamente ou por prepostos designados, podendo para isso, conforme contrato: ordenar a imediata retirada do local, bem como a substituição de empregado da CONTRATADA que estiver sem uniforme ou crachá, que embaraçar ou dificultar a sua fiscalização ou cuja permanência na área, a seu exclusivo critério, julgar conveniente; examinar as Carteiras Profissionais dos empregados colocados a seu serviço, para comprovar o registro de função profissional e; solicitar a contratada a substituição de qualquer saneante domissanitário ou equipamento cujo uso considere prejudicial à boa conservação dos seus pertences, equipamentos ou instalações, ou ainda, que não atendam às necessidades (contrato nº. 14/2013).

No que tange as áreas totais de limpeza estabelecidos contratualmente, o Quadro 08 apresenta o quantitativo por prédios da universidade nos seus diferentes locais de execução, campus central e unidades fora de sede.

Quadro 8 - Tabela dos locais e áreas a serem limpas

(continua)

Grupos	Local (m ²)	Fatura	Áreas Intenas	Esquadrias Externas	Totais Áreas
Grupo 1	Reitoria Administração Central	1 ^a	17.764,23	3.447,65	35.239,79
	Reitoria PRA	1B	13.236,13	1.676,50	25.918,08
	Reitoria PROINFRA	1C	2.955,21	185,67	5.715,01
Grupo 2	PRAE	2	11.225,69	1.955,03	22.183,98
Grupo 3	Centro de Artes e Letras	3	11.212,17	2.260,46	22.274,22
Grupo 4	Centro de Ciências Naturais e Exatas	4	25.933,89	4.416,98	51.212,18
Grupo 5	Centro de Ciências Rurais	5 ^a	31.499,82	5.282,20	62.171,89
	Hospital Veterinário Universitário	5B	5.104,26	728,88	10.026,11
Grupo 6	Centro de Ciências da Saúde	6	30.502,40	6.154,63	60.598,34
Grupo 7	Centro de Ciências Sociais e Humanas	7	16.807,28	3.222,65	33.326,51
Grupo 8	Centro de Educação	8	11.087,18	2.249,24	22.031,23

Quadro 8 - Tabela dos locais e áreas a serem limpas

(conclusão)

Grupo 9	Centro de Educação Física e Desportos	9	14.071,46	1.135,14	27.307,84
Grupo 10	Centro de Educação Superior do	10 ^a	8.238,83	1.596,15	16.342,70
	Centro de Educação Superior do	10B	7.959,04	1.490,26	15.768,07
Grupo 11	Unidade Desc. de Ens. Sup. Silveira	11	2.277,17	330,37	4.474,94
Grupo 12	Centro de Tecnologia	12	27.765,41	5.777,92	55.227,54
Grupo 13	Colégio Agrícola de Frederico	13	9.719,00	1.343,26	19.073,73
Grupo 14	Colégio Técnico Industrial de Santa	14	7.839,19	1.147,03	15.408,72
Grupo 15	Colégio Politécnico	15	9.599,42	1.365,67	18.853,85
	Áreas Totais		265.060,92	45.767,85	
	Totais Parciais		506.266,36	27.003,03	533.269,39
	Total Geral da Limpeza				533.269,39

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Contrato n°. 14/2013.

A partir das definições expostas, observa-se que o contrato atende as exigências legais e que todos os aspectos necessários estão incluídos e observados no processo. Estando presentes todas as obrigações da instituição e da empresa, as observâncias de punições e normas da legislação vigente.

Em termos financeiros, atualmente a UFSM destina recursos na ordem de R\$8.759.201,88 anuais para manter todos os serviços de limpeza necessários à universidade que constam neste contrato, sendo que as metragens e as frequências de limpezas estão de acordo com as dimensões de cada centro. Para que a gestão seja eficiente, foram designados co-gestores/fiscais para cada centro, totalizando 15 fiscais, ficando estes servidores responsáveis pela fiscalização e acompanhamento no seu local específico, sendo que cada um deve comunicar ao setor responsável pela gestão, no caso a PROINFRA, as devidas ocorrências.

4.3. DEMAPA e PROINFRA

Esta seção está dividida em quatro seções em que, são apresentadas a estrutura institucional (seção 4.3.1), órgãos responsáveis: DEMAPA (seção 4.3.2) e PROINFRA (seção 4.3.3), como também os agentes institucionais envolvidos no processo de terceirização (seção 4.3.4).

4.3.1. Estrutura institucional

O Departamento de Material e Patrimônio (DEMAPA) é um órgão executivo da Administração Superior, na área de material e patrimônio, subordinado à Pró-Reitoria de Administração (PRA). Na estrutura institucional, cabe a esse departamento coordenar, dirigir e executar as atividades relativas às licitações destinadas à aquisição de material, contratações de serviços e importações, controle patrimonial de bens móveis e imóveis, manutenção de estoques, de material de consumo e sua distribuição à todas as subunidades, conforme legislação vigente (UFSM, 2015).

Conforme regimento interno da UFSM, art. nº. 29, compete ao DEMAPA planejar, organizar, coordenar, executar e controlar as atividades relativas à contratação de serviços, aquisição e gestão de materiais e patrimônio.

No que se refere a terceirização dos serviços de limpeza, o departamento recebe a demanda, originária da Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA) e executa conforme a Lei nº. 8666/93 todo o processo de licitação para contratação destes serviços. Depois de realizado o processo é assinado o contrato com a empresa vencedora do certame, a partir do qual passa a prestar os serviços, sendo que a partir desta etapa a PROINFRA passa a realizar a gestão e a fiscalização do contrato.

Em 27 de março de 2009, o Conselho Universitário (Consu), na 691ª Sessão, aprovou a transformação da Prefeitura da Cidade Universitária em Pró-Reitoria de Infraestrutura (PROINFRA), tornando-se oficial por meio da Resolução nº. 001 de 30 de março de 2009, do Gabinete do Reitor. Essa Pró-Reitoria está organizada hierarquicamente da seguinte forma: Pró-Reitor, Pró-Reitor Adjunto e secretarias.

Dentro dessa estrutura, existem três setores: obras e planejamento ambiental e urbano, onde estão alocados os setores administrativos, de cadastro, de obras e fiscalização, de planejamento ambiental, de planejamento urbano e núcleo de prevenção de incêndios; manutenção, onde estão alocados os setores de construção civil, elétrica e eletromecânica, hidráulica e saneamento, urbanismo e paisagismo e telefonia e; serviços gerais, onde estão alocados os núcleos de transporte, de vigilância e o núcleo de gestão e fiscalização de contratos.

À Pró-Reitoria de Infraestrutura, de acordo com o art. nº. 24, compete planejar, coordenar, supervisionar e executar os serviços de obras, manutenção e serviços gerais da UFSM. Por meio desta Pró-Reitoria, a UFSM montou uma estrutura para que todos os setores

relacionados à infraestrutura possam ser atendidos e todas as atividades de apoio possam funcionar de maneira eficiente, dando o suporte necessário para o bom andamento da universidade como um todo.

Descrita estrutura institucional, tanto em termos legais quanto administrativos, as etapas seguintes consistem na análise da operacionalidade do contrato de limpeza com base nas entrevistas realizadas com os gestores e fiscais.

4.3.2. DEMAPA

No processo analítico, primeiramente, foi entrevistada a diretora do DEMAPA, setor responsável pela realização das licitações na UFSM. Especificamente, esta entrevista visou obter a descrição de como se dá o processo de contratação dos serviços de limpeza e qual a participação do referido departamento na gestão e acompanhamento do contrato. Entre os propósitos foram buscadas informações sobre o processo de contratação dos serviços terceirizados de limpeza, bem como suas respectivas etapas.

Conforme a diretora, a contratação ocorre a partir da definição de um conjunto de etapas. A primeira consiste na identificação da necessidade de contratar o serviço, sendo que a partir desta necessidade passa-se à elaboração do Termo de Referência (TR), que é o documento que irá conter todas as informações relevantes acerca da descrição e da forma da prestação dos serviços, além dos locais, áreas e frequência de limpeza. O termo é elaborado pela PROINFRA que é a responsável pelo detalhamento e descrição de todo o processo, sendo que este termo é construído baseado na IN 02/2008 que regulamenta a contratação dos serviços de limpeza.

Nesta etapa não há participação do DEMAPA, que apenas analisa se está de acordo com a legislação e, em caso de verificação de algo em desacordo, contribui com sugestões de alteração, adequação e melhorias. Segundo declaração da entrevistada: “Trabalhamos em conjunto e quando detectamos problemas, procuramos juntos corrigir. Problemas em contratos passados nós procuramos ajustar juntamente com a PROINFRA”.

Após a elaboração do TR, a PROINFRA faz a instauração do processo e encaminha para o DEMAPA analisar e dar segmento ao processo de contratação. O DEMAPA, por sua vez, encaminha à Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP), para que essa possa verificar se as funções a serem contratadas estão relacionadas na Lei nº. 9632/98, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal, pois somente poderão ser contratadas funções terceirizadas que estão incluídas nesta lei.

Depois disso, o processo é encaminhado ao Pró-Reitor de Administração (PRA), que é o ordenador da despesa e competente ao mesmo autorizar e indicar a fonte de recurso que vai ser destinado para pagar as despesas decorrentes desta contratação. Em sendo aprovado pela PRA, a partir da indicação dos recursos orçamentários, o processo é encaminhado para o DEMAPA dar sequência ao trâmite.

Logo após esta fase, o DEMAPA organiza o processo e faz os encaminhamentos legais. O Departamento elabora o edital, o qual possui uma característica própria, sobremaneira pelo fato de a IN 02/2008 trazer muitos detalhes/exigências, inclusive da capacidade financeira da empresa, dado que se faz necessário a contratação de funcionários que irão trabalhar dentro da UFSM. Ademais, é preciso verificar o que é possível para cada caso, pois dependendo do vulto da licitação, é possível fazer determinadas exigências, dependendo do que consta na IN. Assim, elabora-se o edital dentro das normas, o qual é encaminhado ao jurídico que aprova ou solicita ajustes. A partir disso, o edital de licitação é publicado, iniciando-se assim a fase externa da licitação, a sessão pública.

A fase externa é a fase onde ocorre a publicação do edital, todos os interessados passam a ter acesso ao processo e a partir disso ocorre todo o processo de licitação e escolha da proposta mais vantajosa. Depois de efetivado o processo de licitação, a empresa vencedora do certame assina contrato e passa a prestar os serviços. O Contrato é elaborado pelo DEMAPA, sendo que no edital da licitação já é colocada a minuta, anexa, a fim de que o licitante já tenha conhecimento prévio antes mesmo do processo acontecer, de todas as cláusulas que irão constar no contrato.

Num segundo momento, procurou-se entender, se o DEMAPA tem conhecimento de problemas na gestão e na execução do contrato. Observou-se, conforme destacado pela entrevistada um problema referente à capacitação dos fiscais para exercer a fiscalização, onde ficou evidente que existe um despreparo significativo destes servidores para exercer atividade de tamanha importância e responsabilidade, conforme relatado: “Acho que falta preparo e capacitação para os co-gestores/fiscais, tanto que o DEMAPA vai promover cursos de capacitação. Fiscais despreparados, muitas vezes não sabem as atribuições e as competências da função. Muitas vezes eles não sabem o que fazer e nem a quem se dirigir quando tiver problemas”. Conforme mencionado, o DEMAPA é ciente de que existem problemas referentes à gestão do contrato, mas que é de responsabilidade da PROINFRA a sua resolução. Também, ficou evidenciado que as questões de frequência e produtividade precisam ser revistas, cabendo à PROINFRA medir e definir melhor, pois os fiscais possuem

dificuldades. É preciso orientar bem para ter sucesso na execução. Neste contrato não são contratadas pessoas e sim áreas a serem limpas.

O DEMAPA também não participa do processo de fiscalização e acompanhamento do contrato, sendo esta uma atribuição específica da PROINFRA, porém oferece capacitação para os servidores que exercem tal função. Foi relatado que está prevista a realização de capacitações, mas não foi citado se já ocorreram. “Existe um plano de capacitação. Como as demandas são muitas, nós estamos fazendo conforme condições encontradas. Na questão do terceirizado, a fiscalização é muito mais complicada”.

Também procurou-se informações de como é a relação com a empresa prestadora dos serviços. Nesse ponto, observou-se relação estritamente formal e que o DEMAPA apenas faz cumprir o contrato, mas o relacionamento mais direto com a empresa ocorre por parte da PROINFRA, pois tanto os gestores quanto os fiscais são os que estão diariamente em relacionamento com a empresa.

Questionou-se também quanto ao período de férias, se existe alguma diferenciação referente à realização da limpeza. Para o qual não existe nenhum tipo de diferenciação na prestação do serviço, sendo que a execução deve ser a mesma durante todo o ano, mesmo em períodos de férias, porém essa questão que pode ser discutida no futuro. Conforme relatado, “nunca foi cogitado, mas é pertinente o que você está questionando, pois realmente nas férias tem sala que não precisa ser limpa todo dia, a exemplo das salas de aula”. O fato é que é pago para limpar todos os dias, sendo um trabalho contínuo.

Complementa a entrevistada, “teria que verificar a questão legal. É um caso de se pensar porque realmente é um custo que se dispense sem necessidade. É de ver para melhorar nos próximos processos”. Ainda foi procurado saber por que o contrato de limpeza foi agrupado com o de manutenção em geral e ainda se não seria mais viável separar. A entrevistada mencionou que na época a Pró-Reitoria de Infraestrutura salientou a questão do gerenciamento, justificou que era mais fácil de gerenciar uma empresa dentro da instituição do que várias. E com relação à viabilidade da separação, disse não saber qual a melhor forma e que seria necessário fazer um estudo para a verificação de tal possibilidade.

A diretora ainda destacou que a IN 02/2008, que norteia a contratação dos serviços de limpeza está melhorando, está sendo mais bem formatada para corrigir falhas e facilitar sua interpretação e aplicação, tanto na contratação quanto na execução. Também na parte da contratação é preciso melhorar alguns pontos do TR e do edital da universidade, sendo que a própria instrução normativa pode dar embasamento para estas mudanças. Também cabe à

universidade, à PROINFRA juntamente com o DEMAPA, verificar todos os entraves, os problemas que aconteceram na contratação de 2013 e usar à melhoria do próximo contrato.

Por fim, algumas sugestões que podem ser implementadas à melhoria da gestão e da execução do contrato em análise foram discutidas. Proposta de analisar a questão da ociosidade do terceirizado dentro da instituição em época de férias ou greve, sendo que nestes períodos não existe a necessidade de limpeza contínua em muitos setores. Outro ponto é capacitar os co-gestores/fiscais para que saibam executar e acompanhar o contrato em sua unidade, pois atualmente muitos possuem dificuldades e não conseguem fiscalizar da forma eficiente. É importante destacar ainda, que a empresa foi contratada para cumprir o que está no contrato, devendo ser notificada quando do não cumprimento de alguma cláusula.

4.3.3. PROINFRA

Nesta etapa analisou-se, a partir das questões discutidas com os dois servidores do núcleo de fiscalização de contratos (setor da PROINFRA responsável pela gestão do contrato), aqui denominados de E8 e E9, a organização do processo de gestão, acompanhamento e fiscalização do contrato. Procurou-se expor as informações e confrontá-las com as obtidas nas entrevistas com os fiscais. Num primeiro momento buscou-se informações sobre o planejamento e o processo de contratação dos serviços de limpeza, como o planejamento é realizado e quais os procedimentos adotados no momento em que se decide contratar, além de identificar como a Pró-Reitoria participa de todo o processo.

No caso dos serviços de limpeza, a PROINFRA é quem motiva o processo e faz o Termo de Referência com as cláusulas que integrarão o processo, além de descrever como deverá ser a prestação dos serviços. Esta etapa é essencial para o êxito da execução e da fiscalização. Conforme relatado, o TR foi elaborado na PROINFRA, com base na IN 02/2008 e adaptado à universidade. Foi adaptado na estrutura por centro/prédio, onde se determinou as metragens das áreas totais e dos vidros. Não foram especificadas particularidades, a exemplo de banheiro, de laboratório, hospital veterinário, odontologia, salas de aula, salas administrativas, entre outros.

Conforme exposto pelo entrevistado E9, “toda a limpeza está sob o mesmo parâmetro, sob as mesmas regras, sendo esse o problema, a grande dificuldade do contrato é essa, todas as áreas, todos os campi estão dentro da mesma regra, sem ter uma diferenciação”. Desta

forma, percebe-se que, pela complexidade da universidade, deveria existir contratualmente uma descrição por local, devido às diversas particularidades da instituição. Ainda, da forma como foi elaborado, o contrato não atende de modo eficaz as necessidades da UFSM, deixando muitos pontos com falhas e gerando diversos problemas na execução.

Nesta linha, questionou-se se existe alguma orientação de limpeza diferenciada nos períodos de férias. De acordo com os entrevistados, não há orientação acerca de limpeza diferenciada nos períodos de férias. O que foi dito é que se for fazer alguma coisa é preciso prever no próximo TR e que além das férias existem outras particularidades, como os períodos de greve e recesso. Entretanto, para estabelecer tais aspectos deveria ser realizado estudo de viabilidade, uma vez que esses são períodos que, em muitos locais, a realização dos serviços de limpeza não precisam ser realizados integralmente o que poderia resultar em economia à instituição.

Porém, esse problema já foi detectado pela administração e que em função disso, para às próximas contratações, será buscada uma melhoria. Conforme E8, “para a próxima contratação já estão sendo discutidos os pontos com problemas, inclusive buscando opiniões com diversas pessoas envolvidas nestes processos”. Isso mostra também que é necessária a participação de todos os envolvidos, apresentando os problemas e sugerindo alternativas para melhorar a contratação. A PROINFRA tem plena ciência de que existem muitos pontos a serem corrigidos no contrato e que, conforme relatado, já estão sendo discutidos para que na próxima contratação muitos sejam solucionados.

Outra observação foi a participação dos servidores que atuam na gestão do contrato na elaboração do TR. No caso em estudo, os servidores responsáveis pela gestão não participaram desta etapa, sendo que conforme Leiria (2008), seria de grande importância que o gestor acompanhasse o processo de contratação, participasse da elaboração do termo e também prestasse consultoria interna para comissão de licitação e para o pregoeiro, sendo que isto facilitaria inclusive o próprio acompanhamento e gestão do contrato.

Na sequência, procurou-se entender como está organizada a gestão do contrato de limpeza e como a PROINFRA atua neste acompanhamento, fiscalização e suporte aos fiscais. Conforme se constatou, não existe uma organização de gestão e fiscalização, sendo que, por vários motivos, o que acontece é a resolução de problemas que ocorrem no dia-a-dia, ou seja, conforme estes surgem, vão sendo buscadas as soluções para cada caso. Conforme E8, “na prática é isso que ocorre, a quantidade de servidores não é suficiente para atender a demanda. Quando ocorre um problema nós tentamos resolve-lo”.

Evidencia-se com isso que não existe gestão organizada, pelo contrário, há uma grande dificuldade por parte dos gestores que acabam apenas resolvendo problemas corriqueiros e não conseguem organizar e planejar a gestão como um todo, principalmente conforme relatado, devido à falta de servidores para atuar neste processo. Identificou-se também que não ocorreu uma padronização na fiscalização, não criou-se um mecanismo onde todos os fiscais pudessem seguir como parâmetro para avaliar, sendo que cada fiscal estabelece a sua forma própria de fiscalização. Assim sendo, torna-se difícil estabelecer uma avaliação da prestação do serviço. Sobre isso, a criação de padrões minimizaria os problemas ao estabelecer critérios claros e uniformizados de avaliação.

Outro aspecto questionado referiu-se à relação dos gestores do contrato com a administração da universidade, para o qual se observou que ocorre de forma adequada e sempre que necessário os gestores estão em contato para resolver eventuais problemas, conforme relatado por um dos entrevistados (E9).

Na terceira etapa, verificou-se a atuação dos co-gestores/fiscais do contrato no acompanhamento e na fiscalização. Além disso, procurou-se entender como eles são escolhidos e ainda como são capacitados e orientados para exercerem a atribuição. Os fiscais são escolhidos pela administração de cada centro e depois informados à PROINFRA. Conforme E9, “cada centro escolhe, a direção do centro indica o servidor que vai exercer o serviço”.

Porém, a PROINFRA orientou para que os centros indicassem servidores que tivessem tempo para dedicar à fiscalização e conhecimento para exercer a função. E8 complementou, enfatizando que “não adianta colocar alguém que tem diversas atividades, tem que ter uma disponibilidade de tempo e ter um conhecimento mínimo; entretanto esta organização ainda é preciso fazer”. Como constatado, em muitos centros os fiscais indicados não possuem tempo nem qualificação necessária para exercer a função. Foi sugerido para que se fizesse uma adequação, mas conforme mencionado na maioria dos centros isso não aconteceu ainda.

Outro ponto de destaque está na falta de capacitação e qualificação dos fiscais. Pelo que se evidenciou, apesar do contrato de limpeza existir há muitos anos na UFSM, apenas há pouco tempo ocorreu algum tipo de capacitação e, pelo que foi mencionado, nem todos os fiscais participaram. Conforme ressaltado por E9, “no ano passado foi ofertado curso pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), no qual participaram alguns co-gestores, mas não todos”.

Com isso, constatou-se que não havia programas específicos ou contínuos de capacitação para os fiscais até 2015 e, que neste ano foi ofertado um curso para fiscais e gestores de contrato. Foi possível assim avaliar o porquê de tantas dificuldades e problemas na gestão do contrato, as quais residem no fato dos profissionais envolvidos no processo não estarem devidamente capacitados para exercer a função. Essa situação pode ser até mesmo vista como um descumprimento da própria legislação que rege as licitações, a Lei nº. 8666/93, a qual coloca como de suma importância a necessidade de se capacitar amplamente os gestores, servidores públicos que irão dar suporte à gestão dos contratos, para que esses tenham conhecimento suficiente de suas responsabilidades, tendo em vista que o bom andamento das atividades é de sua responsabilidade, sendo que o não cumprimento delas poderá acarretar em ônus ao servidor.

Constatou-se também que não existe, por parte da universidade, um suporte ou um treinamento contínuo para os fiscais, com orientações e atualizações. Por sua vez, existe apenas um contato no sentido de que quando os fiscais se deparam com dúvidas ligam para saná-las. Tampouco existe uma agenda de reuniões periódicas para orientação e discussão sobre a fiscalização e que, conforme os entrevistados, o contrato não mudou e os fiscais já sabem o que devem fazer.

Quanto ao relacionamento da gestão do contrato com os fiscais percebeu-se que a comunicação existe dependendo da necessidade, não existindo uma relação contínua entre os gestores e fiscais; quando os fiscais necessitam entram em contato com os gestores. Conforme relatado por E8, “isso é um termômetro, se o serviço está transcorrendo de forma normal, não há procura, mas quando ocorre alguma situação, eles entram em contato”. Porém, o entrevistado ressaltou também que depois que a PROINFRA realizou duas reuniões devido ao grande número de problemas que estavam acontecendo, a situação melhorou, e passaram a receber menos ligações de solicitação de suporte para resolução de problemas.

Na quarta parte focou-se na responsabilidade dos fiscais quanto ao ateste das notas e a autorização para o pagamento. Os entrevistados informaram que, quem certifica tem a responsabilidade de atestar que o trabalho foi realizado. Surgiu ainda um ponto importante, em que E9 mencionou as dificuldades para fiscalizar bem como os problemas existentes no contrato, especificamente pela falta de parâmetros de comparação de avaliação entre os servidores à fiscalização. Isso permite concluir que os fiscais possuem grande responsabilidade quando atestam a nota e autorizam o pagamento.

Adicionalmente percebeu-se que atualmente não existe um parâmetro para avaliar a prestação do serviço e isso acaba se tornando um problema que está sendo discutido para o próximo contrato. Com tudo, os fiscais muitas vezes acabam assumindo o risco de arcar com a responsabilidade de autorizar o pagamento de um serviço que pode não ter sido realizado em sua integralidade. Fica evidente, dessa forma, que se existissem padrões de medição bem definidos, o trabalho do fiscal se tornaria mais eficaz e facilitado.

Também foi perguntado se a gestão do contrato cobra dos fiscais relatórios de comprovação do serviço realizado. Pelas informações obtidas, não existe um sistema de cobrança por parte da gestão quanto ao que está sendo pago foi efetivamente executado. O que acontece é a certificação da nota por parte dos fiscais, os quais informam que o serviço foi prestado e que a fatura pode ser paga. No entanto, existe a perspectiva de implantar um sistema de acordo de níveis de serviço e com isso, poder dimensionar melhor a execução do contrato, podendo inclusive a instituição avaliar como está a execução e, caso necessário, efetuar descontos pela não execução ou execução parcial do contrato.

Na sequência verificou-se como ocorre a prestação dos serviços por parte da empresa e como a gestão atua neste controle. Referente à exigência de boa conduta e qualificação dos trabalhadores a serem contratados, observou-se que os profissionais devem ser devidamente qualificados e preparados para exercer a função; mas, conforme E9, isso não acontece, dado que não há controle. Ademais, a instituição não pode participar da seleção mesmo porque, de acordo com a legislação, isso não é permitido. De acordo com a legislação, a empresa é a única responsável pela seleção.

Conforme estabelecido em contrato, a empresa deve contratar funcionários encarregados, capazes de serem os elos entre a empresa e a gestão do contrato, sendo essas pessoas fundamentais para o sucesso da prestação dos serviços. Conforme os entrevistados, existiam poucos encarregados, o que ocasionava problemas na execução, mas esse problema foi resolvido e atualmente está tudo sendo executado corretamente, inclusive esses profissionais foram treinados e qualificados para o exercício da função. De acordo com o E8, “para isso a UFSM qualificou-os, também conversou sobre a execução dos serviços, sobre o tipo de relação que eles tinham que manter com os co-gestores das unidades”.

A assiduidade dos funcionários foi outro ponto questionado, para o qual observou-se a inexistência desse tipo de problema, mas os fiscais relataram que em várias vezes isso ocorreu nos centros. A dificuldade está na questão do controle, pois no contrato não existem

parâmetros para descontar o pagamento e que, ainda a contratação é feita por áreas a serem limpas e não por funcionário.

Quanto a prestação dos serviços, foram encontrados diversos problemas, mas que as punições não ocorrem por falhas no contrato. De acordo com E8, “isso já foi solicitado, mas as limitações estão no contrato da UFSM”. Entretanto, conhecendo os problemas, a PROINFRA pretende resolve-los com os acordos de níveis de serviço. Nesta mesma direção, E9 salientou que, “a nossa próxima ferramenta vai ser o acordo por nível de serviço”, enquanto que E8 mencionou que no contrato atual existem inúmeras falhas e que serão corrigidas quando for realizada uma nova licitação.

Porém, um dos principais problemas referente à prestação dos serviços está relacionado à quantidade e a qualidade dos produtos utilizados pela empresa à limpeza. De acordo com E9, “nós conhecemos os produtos que a empresa usa, mas não sabemos a quantidade utilizada, inclusive recebemos reclamações de que o produto era ruim”. Outro problema relatado se refere a frequência da limpeza, onde geralmente a empresa não é proativa no sentido de executar o que está contratado, deixando muitas vezes serviços pendentes até serem cobrados para realizá-los, caso da limpeza de vidros.

Outro ponto a ser destacado está nas ordens diretas aos funcionários terceirizados. De acordo com Di Pietro (2005), os empregados da empresa terceirizada não deverão ter qualquer subordinação com o terceirizante. Da mesma forma, não poderão estar sujeitos ao poder de direção, recebendo ordens diretas ou sujeitando-se ao poder disciplinar do tomador. No caso em estudo, observa-se que existe orientação da forma como devem ser proferidas, conforme E9, “fomos orientados com relação à ordem direta, o terceirizado pode receber de qualquer um, o que ele não pode receber é orientação de desvio de função”. Mesmo com essa orientação, ainda há muita discussão, pois existem muitas interpretações e decisões judiciais que vão em sentido contrário ao que está sendo orientado.

Complementar a essa questão, foi perguntado se existem ações trabalhistas de funcionários terceirizados contra a UFSM. Os entrevistados informaram que não possuem conhecimento de nenhuma ação no que se refere aos serviços de limpeza, inclusive conforme relatado por E8, “nesse aspecto há um pouco mais de controle pela empresa”.

Foi perguntado também a respeito do quantitativo de servidores, se eles atendem completamente as necessidades da universidade. E9 relatou que “eles são suficientes de um modo geral, não é um trabalho deficitário porque melhorou desde que o problema dos

encarregados foi resolvido, sendo que exigiu-se da empresa o número de encarregados que deveria manter”.

Na sexta parte, os gestores foram questionados a respeito da relação com a empresa prestadora dos serviços, para a qual notou-se relação recíproca. Conforme E8, “embora a relação seja boa, quando existe uma discussão ou dúvida na interpretação do contrato sempre prevalece a visão da empresa, principalmente na questão financeira”. Outro ponto que pode ser destacado é que a empresa não passa a seus funcionários o que consta o contrato. E8 salientou que “acontece muitos casos que funcionário não sabe o que está escrito no contrato por má orientação do encarregado”. Sobre isso, a gestão defende que a própria universidade apresente o contrato a esses funcionários. Conforme os entrevistados, a empresa, mesmo sabendo de suas obrigações e tendo que atender ao contrato, muitas vezes espera ser cobrada pela universidade para realizar determinado serviço.

Por fim, os entrevistados foram perguntados quanto ao atendimento integral das necessidades da UFSM pelo atual contrato e, se o mesmo em um próximo processo pode ser melhorado. De acordo com E8, “o contrato tem aspectos bons, porém tem muitos a serem arrumados, muito dos quais foram mal elaborados na formulação do contrato”. Para E9, “o contrato tem que ser aprimorado, embora muitas alterações estejam sendo realizadas. O trabalho é de longo prazo, citam-se a identificação das áreas de banheiro, de laboratório, de sala de aula, de administrativo, quantitativo de férias. Tudo isso toma tempo, então nós já começamos a trabalhar neste termo de referência para ser licitado no futuro, sem considerar ainda o crescimento da área física da universidade”.

Sobre se uma nova licitação poderia aumentar os custos à UFSM, os entrevistados mencionaram que isso foi proposto à UFSM, com os ajustes necessários, mas tiveram a resposta de que se fosse realizada nova licitação o custo poderia aumentar. Inclusive, foi sugerido para a Pró-Reitoria de Administração, que deveria ser relicitado, porque já estavam esgotados os aditamentos na margem legal, sendo que tiveram a resposta de que uma nova licitação aumentaria o custo e a universidade não teria como arcar com esse maior custo.

Dadas essas condições, a PROINFRA, por meio do Núcleo de contratos, passou a realizar a avaliação do contrato e analisar possíveis melhorias à próxima contratação. Com isso, fica evidente que o contrato existente apresenta diversos aspectos que necessitam de readequações para que se possa aumentar a eficiência no serviço prestado e ao mesmo tempo eliminar custos desnecessários à universidade.

Resumidamente, a entrevista com os servidores da PROINFRA, responsáveis pela gestão do contrato de limpeza, permitiu verificar como é realizada a gestão do contrato, as dificuldades e as limitações encontradas e, acima de tudo, as formas de melhorar não só a gestão e execução, mas também a contratação. Melhorias que passariam pelo desenvolvimento de um Termo de Referência com os ajustes apontados, descrevendo as mais diversas particularidades que a universidade possui, podendo assim, além de melhorar e facilitar a gestão, investir com mais eficiência os recursos públicos.

4.3.4. Fiscais do contrato

A apresentação e a análise do conteúdo das entrevistas com os co-gestores/fiscais do contrato seguem as cinco partes que dividiram o questionário, as quais: contextualização e conhecimento sobre gestão do contrato; relacionamento com a gestão do contrato; conhecimento do contrato; acompanhamento e execução do contrato e; fiscalização e sugestões de melhoria. Para tanto foi realizada síntese dos pontos principais no sentido de organizar o processo e suas discussões.

Para realizar toda a fiscalização do serviço de limpeza na UFSM, foram designados 15 co-gestores/fiscais para atuarem nos diversos centros e unidades da universidade. Porém, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sete fiscais, sendo cinco no compus central, em Santa Maria e, dois de centros fora da sede em Frederico Westphalen e Palmeira das Missões. Buscou-se com isso obter informações dos diferentes locais da instituição quanto a fiscalização do serviço prestado. No decorrer da seção, as denominações dos entrevistados dar-se-ão de E1 a E7. O fiscal é fundamental à gestão do contrato, pois atua diretamente na execução, acompanha a realização das atividades e fiscaliza os serviços para que sejam executados conforme estabelecido. Na instituição, apesar da responsabilidade, não recebem complementação salarial para exercer tal função.

Parte 1 – Contextualização e conhecimento sobre gestão do contrato

A parte 1 é destinada à contextualização e conhecimento sobre gestão do contrato, contemplando a caracterização dos entrevistados, como foi sua designação para a função de

fiscal, conhecimento sobre legislação e o tempo para exercer a função, correspondente as questões de 1 a 6, conforme apêndice C.

Com relação à caracterização dos fiscais entrevistados, todos são do sexo masculino e possuem entre 5 e 30 anos de atividades na instituição, portanto possuem certa experiência no serviço público. Referente ao cargo que ocupam na UFSM, três são administradores, três assistentes em administração e um professor, sendo que todos exercem atividade na área administrativa ou setor de infraestrutura do centro onde atuam. Os sete possuem formação superior e a maioria na área da administração, formação importante para o desenvolvimento da função de co-gestor/fiscal.

Quanto à designação para ser co-gestor/fiscal, na maioria dos casos, está vinculada ao cargo ou ao setor que ocupa no centro, sendo assim designado para exercer a função. Cinco fiscais mencionaram não possuir opção de escolha por ser ou não fiscal, dado que a designação está atrelada a sua função exercida no centro.

Constatou-se que seis, dos sete fiscais entrevistados, no momento da designação não tinham nenhum tipo de conhecimento sobre o assunto e o que possuía, se relacionava à área de convênios, que não está diretamente ligado à fiscalização. Conforme comentam E3 e E4, “não possuíamos conhecimentos sobre elaboração de contratos, não contrato de serviços terceirizados, mas contratos de convênios”. Entretanto, cinco relataram que o aprendizado ocorreu no dia a dia da fiscalização. Situação divergente ao proposto pela Lei nº. 8.666/93, que dispõe que o servidor designado a ser fiscal deve ter conhecimentos técnicos e administrativos capazes de assegurar a execução contratual de forma eficaz e eficiente.

Nenhum dos entrevistados recebeu capacitação para exercer a função para a qual foi designado. Conforme relatados por fiscais (E1, E2 e E4), não foram ofertados cursos, inclusive observou E4 “que os fiscais possuem muitas dificuldades e pouca capacitação para exercer a função”. Com o que se concluiu, que a UFSM não ofereceu a capacitação necessária para que os fiscais pudessem obter o mínimo de conhecimento referente à fiscalização de contrato e exercício adequado da função.

Ademais, 85% dos fiscais entrevistados mencionaram que o tempo que possuem para exercer a fiscalização é reduzido e, devido às suas várias atividades, não conseguem acompanhar diariamente a realização das tarefas. Ressalta E4 que uma das dificuldades deve-se “a extensão da área física do centro”. Já E7 menciona “a quantidade de demanda”. Dos entrevistados, seis dos sete acumulam diversas funções; além disso, não trabalham a partir de rotinas de fiscalização, mas a partir da resolução de problemas diários, conforme as demandas

vão ocorrendo. Logo, evidencia-se que os fiscais não dispõem de horários definidos para exercer a fiscalização, além de não utilizarem normas para estabelecer uma obrigação, procedimentos essenciais para a adequada execução do serviço.

Ainda, foi constatado que os entrevistados não acompanham as atualizações das legislações no que dizem respeito à fiscalização de contrato. Pode-se observar nas respostas dos fiscais E3, E6 e E7, “não acompanho a atualização da legislação com muita proximidade”; “nessa parte de acompanhamento de leis não tenho acompanhado”. Ressalta-se que a legislação está em constante atualização e frequentemente são emitidos pareceres e instruções sobre o assunto, com orientações e normas a serem observadas pelos fiscais, mas, como se observou, a universidade não oferece aos fiscais um suporte quanto a esse tipo de atualização.

Parte 2 – Relacionamento com a gestão do contrato

A relação dos fiscais com os gestores foi o objeto de análise nesta parte, especificamente se possuem assessoria contínua e como são cobrados em relação ao trabalho que realizam. Estas questões correspondem às perguntas de 7 a 10, conforme apêndice C.

Referente ao relacionamento com os gestores, cinco fiscais mencionaram que possuem boa relação e que estão sempre em contato com os gestores, enquanto dois relataram que praticamente não tem nenhum tipo de relação ou contato com a gestão do contrato. Logo, nos casos em que os fiscais mantêm contato mais direto e com a assessoria da gestão, o processo tende a funcionar melhor e os problemas resolvidos com mais facilidade. Por outro lado, os co-gestores que não mantêm comunicação, encontram maior dificuldade na fiscalização. Esse fato mostra que se faz necessário que a universidade crie mecanismos de comunicação com os fiscais, assessorando e cobrando-os continuamente para assim poder alcançar melhores resultados na execução dos serviços e resolutividade dos problemas.

Percebe-se também que não é oferecido suporte e orientação proativa aos fiscais, mas que quando solicitada, na maioria das vezes, é atendida pela gestão. Conforme o E1, “quando precisamos, tem o setor de contratos da coordenadoria de contratos, onde buscamos contato e informação”. Nota-se com isso, que os fiscais necessitam de suporte e muitas vezes, tem grandes dificuldades para realizar suas tarefas de fiscalização. Muitas vezes, por falta de conhecimento ou insegurança, assim o assessoramento torna-se medida essencial para tornar mais fácil o atendimento das demandas e os resultados do contrato.

Foi constatado ainda que a gestão realizou apenas duas reuniões para discutir a fiscalização e, que mesmo assim, muitos dos fiscais não participaram. De acordo com o fiscal E1, “o gestor nunca nos convocou para discutir parâmetros e critérios de fiscalização, mas é claro que quando houve alguma dificuldade nós mantivemos contato e buscamos legislações e orientação”. No que tange a este ponto, a gestão praticamente não orienta os fiscais quanto a normas e técnicas de fiscalização. Mesmo aqueles que responderam que tiveram algum tipo de reunião, colocaram que foi no sentido de reclamações e discussão de pontos do contrato.

A partir disso, não verificou-se a exigência, pelo gestor do contrato, de nenhum tipo de relatório da fiscalização ou de acompanhamento, bem como a solicitação de dados e informações da prestação do serviço. Para E1, “isso é um ato falho da gestão de contratos. Não nos é exigido o relatório, simplesmente a certificação das notas de prestação dos serviços. É o único documento para provar a fiscalização”. Comentário na mesma linha foi feito por E2. Inclusive, observou-se que alguns fiscais têm seus mecanismos próprios de organização por meio de memorandos ou alguns tipos de anotações em livros próprios. Ainda, que em reunião realizada com a PROINFRA, foi proposto um sistema de relatório, mas conforme citado por um entrevistado, essa proposta não evoluiu.

Parte 3 – Conhecimento do contrato

Nesta parte procurou-se informações sobre o conhecimento dos fiscais em relação ao contrato, às cláusulas, à descrição dos serviços, à frequência de limpeza e ainda a quantidade e qualidade dos materiais utilizados para a realização dos serviços. Esses pontos foram atendidos pelas questões de 11 a 14.

Verificou-se que todos os fiscais têm acesso ao contrato e que, quando tem dúvidas em relação a algum ponto, acessam-no para saná-las, mas apesar disso, cinco dos sete fiscais entrevistados não conhecem ou possuem um conhecimento superficial. Como mencionado por E5, “conheço superficialmente, quando preciso dou uma olhada no contrato”, semelhante ao comentado por E7, que observa que “tem acesso ao contrato sem restrições”. Nota-se que os fiscais pouco conhecem do contrato apesar de ter acesso e que esse desconhecimento dificulta a fiscalização. Ressalta-se que, nas atribuições do fiscal está que conhecer o contrato e as cláusulas nele contidas é o mínimo para exercer com eficiência a função.

No que tange ao conhecimento dos fiscais sobre os serviços a serem executados, 85% deles mencionaram que possuem conhecimentos. Também possuem conhecimento satisfatório

em relação à frequência com que os ambientes devem ser limpos. Por outro lado, a maioria não consegue fiscalizar a frequência. Salienta E1, “pela demanda do serviço que tenho e o andamento das coisas que tenho que fazer, não é possível fiscalizar todos os dias, fazendo por amostragem pelo centro”. E3 complementa, “não há cobrança sobre a limpeza três vezes por dia, no caso de banheiros, mas que o serviço seja bem executado”.

Sobre esse aspecto, chamou a atenção o exposto por E6, “conhecer nós conhecemos, mas percebemos que há uma falha nesse sentido. Principalmente na parte de vidros, não fazem certo, só vêm quando é solicitado, mas não tem a periodicidade que está no contrato”. A partir dos aspectos mencionados, é possível constatar que apesar de a maioria dos fiscais possuírem um conhecimento satisfatório com relação à frequência da limpeza, eles não conseguem acompanhar e fiscalizar, sendo que o que baliza a fiscalização é o fato de os ambientes estarem ou não limpos.

Parte 4 – Acompanhamento e execução do contrato

O acompanhamento da fiscalização, como é verificada a execução, a quantidade e a qualidade dos materiais, a solicitação de correções, aplicação de penalidades e o andamento diário da fiscalização foram os aspectos debatidos nesta parte. Aspectos esses constantes nas questões de 15 a 29 do apêndice C.

Referente à quantidade e a qualidade dos materiais utilizados, praticamente todos relataram que a qualidade dos produtos é ruim e muitas vezes em quantidade insuficiente. Conforme o E2, “a cobrança ocorre, mas a qualidade deixa muito a desejar. O concentrado é muito ruim”. Nesta mesma linha, E7 destaca que “o material não é bom, não sei se não sabem diluir porque são bem concentrados. É pouco material em comparação ao que deveria ser usado; esta reclamação existe e é recorrente. Isso já foi falado ao gestor em reunião, uma demanda bem incisiva com relação aos produtos de limpeza”. Nota-se assim que a qualidade e a quantidade de produtos não estão sendo atendidas conforme contrato, sendo aspecto ressaltado por grande dos entrevistados.

O que pôde ser observado é que 85% dos fiscais já necessitou solicitar retrabalhos, uns mais seguidamente e outros com frequência menor. Por outro lado, a empresa sempre que solicitada prontamente resolve. E2 Salienta que esse problema “acontece frequentemente, principalmente de limpeza”. Segundo E3, “acontece pouco, mas quando acontece nós interferimos para que seja refeito ou corrigido”.

No que diz respeito à aplicação de penalidades, os fiscais entrevistados nunca sugeriram aplicação de nenhum tipo de penalidade à empresa, apenas realizaram reclamações quanto ao serviço prestado. Neste ponto, conforme relatado, pela dificuldade de dimensionar ou pela falta de conhecimento acabam não aplicando penalidades à empresa por problemas na prestação dos serviços. Isso vai ao encontro do que mencionaram os gestores, que pela forma como estão descritos os serviços, se torna difícil ter um parâmetro para aplicação de desconto ou outro tipo de punição à contratada.

Ademais, foi perguntado aos fiscais se anotam em livro as ocorrências ou possuem relatório das ocorrências relacionadas com a execução do contrato. Sobre isso, não existe um sistema de acompanhamento de registro e histórico da execução do contrato por parte dos fiscais. Conforme E4, “a relação é direta e instantânea. O problema surge, o contato é feito e o problema resolvido, principalmente no que se refere à limpeza”.

Todavia, o que há em alguns centros, são livros de registro de ocorrências criados por cada fiscal para anotar problemas e demandas do dia a dia. Por sua vez, alguns centros possuem guardados os memorandos enviados quando da ocorrência de algum problema, mas que não caracteriza como um acompanhamento detalhado do contrato. O art. 67 da Lei nº. 8666/93 no § 1º define que o representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. Aspecto esse, que em nada atende a legislação.

Constatou-se ainda, que os fiscais em quase sua totalidade resolvem diretamente os problemas e não comunicam as autoridades superiores. De acordo com E3, “não é comum informar, tenta-se resolver e se for o caso conversa-se com a supervisão da empresa, procedimento que funciona bem”. Sobre isso, notou-se que existe relação adequada entre o fiscal e a empresa. Salienta-se o exposto por cinco fiscais, sempre que ocorrem problemas entra-se em contato com a empresa que prontamente procura resolver as pendências.

Outra questão importante se refere à falta de verificação pelos fiscais quanto à prestação dos serviços, se ocorreram conforme o contrato e se a empresa cumpriu integralmente com suas obrigações. O que se observou é que existe o acompanhamento mensal do contrato e quando chega a nota, apenas é verificado se os valores estão de acordo com o contrato. Caso esteja correta, a nota é certificada e encaminhada ao setor de pagamentos. Conforme E4 menciona, “o controle é visual e também pela interação com os professores, com os outros diretores, até porque o serviço é diário e a emissão da nota fiscal é

mensal”. Já E7 menciona que “a nota passa por uma revisão apenas para verificar o valor”. Isso demonstra o quanto é deficiente o processo de fiscalização e que para garantir a perfeita prestação dos serviços faz-se necessário criar um sistema de controle diário que garanta efetivamente a prestação do serviço conforme estabelece o contrato.

Ainda foi perguntado se os fiscais conseguem verificar se o número de funcionários terceirizados atende ao contrato, sendo constatado que este aspecto é atendido. Mas, no aspecto se os empregados estão cumprindo integralmente a jornada de trabalho houve uma divisão nas respostas dos fiscais. Enquanto quatro relataram que acompanham, inclusive o ponto dos funcionários, como é o caso de E3. Outros três não acompanham, inclusive um fiscal não tem nem acesso ao ponto dos funcionários.

Complementar a essa questão, foi questionado se os fiscais possuem conhecimento de quando a empresa substitui alguém. Situação essa, que conforme relatado, é sempre comunicada quando ocorre. Também se observou que nenhum dos fiscais entrevistados interfere ou solicita qualquer tipo de alteração ou negociação em folgas ou compensação de jornadas de trabalho, sendo que esse tipo de situação quem tem que administrar é a própria empresa. Ressalta E7 que “os funcionários questionam muito sobre isso, pedem para enviar memorando para liberação, mas isso vai contra o contrato e nós não fizemos”.

Para finalizar foi perguntado aos fiscais se ocorrem e se existem problemas referentes a ordens diretas aos terceirizados. As respostas indicam que os fiscais evitam dar ordens diretamente aos terceirizados e, inclusive orientam os demais servidores sobre essa questão. Porém, a maioria deles relatou que sempre ocorrem ordens diretas, em alguns casos por se tratar de questões específicas do local onde trabalham e que podem ser resolvidas diretamente com o funcionário que realiza a limpeza.

Sobre isso, E1 ressalva que “a ordem direta é algo complexo e deve haver uma clarividência para não haver conflitos. Nós nos organizamos para que funcionasse de acordo com as regras. Construimos uma cultura organizacional que pudéssemos com o tempo adequar”. Porém, E2 menciona que “as ordens acontecem com frequência, tanto professores e como técnicos solicitam diretamente aos terceirizados”. E3 pondera, “contratualmente pode ter esta restrição, mas o dia a dia se sobrepõe a essa questão. Nós conseguimos ter uma boa integração e isso é visto como orientação. Por outro lado, E4 tem maior precaução, expondo que dirige-se ao fiscal da empresa ou se for algum pequeno serviço é solicitado diretamente. Já E5 relata que, apesar da orientação que é dada, as ordens diretas acontecem com frequência.

A partir de tais posições, pode-se inferir que os fiscais possuem muito pouco ou nenhum conhecimento sobre a legislação trabalhista que, no caso seria de fundamental importância, pois eles inclusive podem responder subsidiariamente em muitos casos.

Parte 5 – Fiscalização e sugestões de melhoria

Nessa última parte foi questionado quanto à efetiva fiscalização nos respectivos centros. Constatou-se que os fiscais atuam em função da demanda diária, identificando problemas e tentando resolvê-los com a empresa. Alguns possuem algumas rotinas de fiscalização, como passar em algumas salas ou conversar com o preposto da empresa. Cada fiscal adota a sua forma ou seu modelo de fiscalização para acompanhar a realização da limpeza na instituição. Conforme E1, “a fiscalização é realizada sempre junto com o representante da empresa, ela é a peça fundamental, pois quando há algum problema rotineiro é repassado e seguidamente tomadas as ações necessárias. Assim, a partir do diálogo com a empresa e com a equipe, conseguimos administrar as diferentes situações”.

E2 relata que percorre prédio por prédio a cada dois dias, anotando em um caderno o que está quebrado, sujo, lixo que não está recolhido, principalmente quanto à limpeza das salas. No final do mês as notas são recebidas, o valor é confirmado se definitivamente o serviço foi prestado. E4 complementa, “a necessidade do melhoramento ou da execução do serviço é informado pelos usuários dos espaços”. Nesta mesma linha, E7 relata que, “se existe a demanda que o pessoal identifica, caso de uma sala que não foi limpa, é imediatamente repassado ao encarregado”.

Conforme observa-se, não existe um padrão de fiscalização, sendo que cada fiscal estabelece a sua rotina e organização para verificar a execução do contrato. Percebe-se também que onde o fiscal tem uma rotina mais organizada, inclusive com um tempo maior dedicado à atividade, a realização da fiscalização é mais eficiente.

Para finalizar, os fiscais foram questionados acerca do contrato, se está plenamente de acordo com as necessidades do centro ou se pode ser melhorado. Os fiscais mencionaram que o contrato tem problemas e pode ser melhorado em diversos aspectos, tais como: ampliação de funções, aumento do número de pessoas à limpeza, melhorias no controle e melhorias nos processos como um todo.

Conforme E2, “melhorias devem ocorrer principalmente no controle, pois está aquém do que está sendo contratado”. O contingente de funcionários para limpeza é muito reduzido,

sendo que alguns prédios são limpos poucas vezes. E4 complementa, “salientando melhorias na fiscalização de todos os serviços contratados, se estão sendo executados, principalmente quanto à periodicidade”. Outro ponto mencionado foi o material, a qualidade de material, a quantidade de pessoal e treinamento para os mesmos (E5). Por sua vez, para E3 o “serviço prestado tem sido suficiente para as necessidades”.

Decorrente de tais situações, foi perguntado se teriam alguma sugestão para melhorar o contrato, a gestão e a fiscalização dos serviços de limpeza na UFSM. Sendo citado como prioridades: desenvolver regras claras de funcionamento; oferecer capacitação aos fiscais; criação de formulários e relatórios de controle; qualificar uma pessoa para fazer a gestão de contratos; maior interação da gestão da universidade com os fiscais, ampliar a comunicação; criar um sistema mais efetivo de acompanhamento e; exigir da empresa maior qualificação dos seus empregados.

4.4. VISÃO DA EMPRESA TERCEIRIZADA QUANTO AO CONTRATO E À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Para complementar, realizou-se entrevista com o representante da empresa, a fim de obter a visão da empresa acerca do contrato, suas dificuldades, relação com os fiscais, com os gestores e as condições oferecidas pela universidade à prestação dos serviços. Quanto às condições necessárias para prestação dos serviços, o entrevistado mencionou condições adequadas, porém mencionou a dificuldade com relação ao espaço destinado para guarda dos materiais e os para os funcionários permanecerem, caso de um refeitório. Salientou também “buscar ter uma gestão junto aos prédios de acordo com os quadros de horários de aula para poder fazer um planejamento dessa limpeza”.

Quanto ao relacionamento com os co-gestores/fiscais, de um modo geral conseguem ter uma boa convivência, um bom relacionamento com as partes, mas já ocorreram problemas em dois centros. Conforme o entrevistado, “tem alguns centros, onde a gente sente que eles têm alguma coisa em relação à empresa, porque a empresa está há muito tempo prestando serviço”.

No que se refere à avaliação da empresa referente à prestação dos serviços, o representante mencionou alguns problemas, sendo que algumas atividades poderiam ser mudadas, pois dificultam o serviço, fazendo com que a empresa tenha dificuldade de cumprir

o que está no contrato. Entre eles, “as áreas são muito grandes, tem prédios que são só laboratórios, tem prédios que são só sala de aula, enquanto que tem outros que tem particularidades”. Tais aspectos vão ao encontro do que relataram os gestores do contrato quanto às particularidades da limpeza e a complexidade da universidade. Sendo assim necessário, para as futuras contratações que a universidade revise e faça a devida adequação dessas questões.

Outro ponto em relação à prestação dos serviços se refere às notificações e punições que a empresa recebe da universidade. Conforme o representante, a empresa nunca recebeu punição, apenas notificações de serviços que não teriam sido prestados conforme a exigência do contrato, porém sempre se colocou prontamente para resolver os problemas.

Também foi perguntado se ocorrem atrasos no pagamento das faturas por parte da UFSM, sendo que, conforme a empresa, “sim, nós estamos enfrentando. Já faz oito meses que ocorrem atrasos mensais, hoje inclusive estamos com dois meses em aberto. Mas ainda consegue-se prestar o serviço, sendo que atualmente a empresa atende uma área até maior do que está no contrato porque a universidade não consegue mais fazer aditivos”.

O entrevistado também apresentou outras dificuldades para prestar alguns serviços, sendo que na visão da empresa a questão da limpeza dos vidros é um problema devido às dificuldades em realizar esse serviço em locais de difícil acesso e também pela periodicidade pequena de intervalo que deve ser feita esta limpeza. Ademais, foi destacada a dificuldade que a empresa tem em encontrar profissionais qualificados para exercer a função, sobretudo pelo baixo salário ofertado.

Dois pontos que foram destacados com os gestores e fiscais relacionam-se a questão da interferência na contratação e as ordens diretas aos funcionários. Sobre isso, o representante expôs que “acontece com frequência”. Com relação às ordens diretas, a empresa não entende isso como um problema desde que não cause desvio de função. Nos demais aspectos, a universidade deve participar porque ela que determina que tipo de serviço necessita.

Neste processo, destaca-se a relação da empresa com a gestão da universidade, condição que facilita a prestação dos serviços e a resolução de problemas. Mesmo que a universidade não exija da empresa relatórios da prestação dos serviços, apenas a certificação das notas conforme relatado pela PROINFRA e pelos fiscais do contrato. Por fim, questionou-se sobre sugestões para melhoria da gestão, sendo sugerida uma maior profissionalização dos fiscais de prédios.

Em síntese, foi possível observar, conforme empresa contratada, os pontos do contrato que podem ser trabalhados para promover melhorias na gestão do contrato e, conseqüentemente, na prestação dos serviços. Em grande medida, os aspectos levantados coincidiram com aqueles expostos, tanto pelos gestores quanto pelos fiscais de contrato, o que por um lado indica a transparência das ações por ambas as partes, porém, por outro fica evidente os problemas na gestão. Como constatado, existem dificuldades em diversas partes, desde a elaboração do termo de referência, até o acompanhamento e a fiscalização dos serviços. Tais aspectos determinam que a prestação dos serviços seja deficitária e o contrato não seja executado em sua plenitude o que resulta em ineficiência na aplicação dos recursos públicos.

4.5. ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO E PROPOSTAS DE MELHORIA

Esta seção tem dois propósitos, primeiramente, na subseção 4.5.1, é realizada análise ampla e detalhada do processo de gestão do contrato de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria, e na sequência, na subseção 4.5.2, apresentadas propostas de melhoria à gestão do referido contrato.

4.5.1. Análise do processo de gestão

Seguindo o objetivo de examinar como se configuram os processos de elaboração, gerenciamento e fiscalização do contrato dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria e, de acordo com as informações e evidências obtidas por meio das entrevistas realizadas e da análise documental e bibliográfica, foram destacadas as principais ponderações.

Dentre os problemas identificados, a falta de capacitação e conhecimento dos fiscais para exercer a função destaca-se, uma vez que os fiscais possuem muitas dificuldades para realizar suas tarefas, principalmente pela falta de conhecimento de como devem exercer a fiscalização, o que acaba comprometendo a efetividade da prestação dos serviços. Situação consistente como ressaltada por Magalhães, Carvalho Neto e Gonçalves (2010), os quais sugerem que os principais desafios dos gestores de contratos de serviços terceirizados

consistem na qualificação dos envolvidos, na qualidade e padronização dos serviços e no comprometimento dos terceirizados.

Fato é que se tornou indispensável que fiscais e gestores de contratos tenham conhecimento integral do contrato, suas respectivas cláusulas e descrições, a fim de eliminar dúvidas e proporcionar maior eficiência da gestão. De acordo com Hanh (2011), o fiscal deve ter acesso à cópia do contrato, do edital da licitação, termos contratuais que irá fiscalizar, principalmente de suas cláusulas, assim como das condições constantes do edital e seus anexos para possibilitar que, no decorrer da execução, o objeto seja executado conforme o contratado, ou se necessário que seja realizada a correção.

De acordo com a Lei nº. 8666/93 que rege os contratos administrativos, o servidor responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do contrato deverá ter conhecimentos não só técnicos como também administrativos. Como se observa, para exercer as funções de gestor e de fiscal de contrato, o agente público deve ser devidamente capacitado, pois o êxito da gestão depende desses profissionais, e ainda, são eles que representam a administração e, muitas vezes, poderão ser responsabilizados por eventuais falhas na execução dos contratos, conforme artigos nº. 82, 83 e 92, insertos da referida lei.

Outro ponto destacado pelas partes envolvidas (gestores, fiscais e empresa) foi o Termo de Referência. Sobre isso, observou-se que esse, foi elaborado baseado em processo anterior, sem análise dos pontos constantes ou mesmo aqueles falhos. Além disso, notou-se que existem sérias dificuldades de interpretação de algumas cláusulas, sendo que o principal aspecto é que os serviços foram contratados sob o mesmo parâmetro, sempre em função das áreas a serem limpas e não das particularidades de cada centro, os espaços específicos que precisam de limpeza diferenciada como laboratórios, hospital veterinário, entre outros. Isso ocasiona inúmeras dificuldades, tanto à empresa que presta os serviços, como para os servidores envolvidos no processo de gestão e fiscalização.

Também foi observado que não existe padronização e controle da execução dos serviços, sendo que cada fiscal realiza seu trabalho de forma isolada e como achar melhor; não há procedimentos de fiscalização padronizados, o que poderia dar um suporte e servir de parâmetro para o adequado acompanhamento dos fiscais. Tudo isso, ainda está aliado ao fato de os fiscais não possuírem tempo necessário para atuar na fiscalização, pois muitos, ainda acumulam outras funções administrativas.

No que tange ao acompanhamento do contrato, averiguou-se que não há controle do processo, ao passo que os fiscais apenas resolvem problemas do dia a dia e, que no final do

mês, certificam as notas fiscais autorizando o pagamento à empresa terceirizada. Procedimentos distantes daqueles dispostos na IN nº. 02/2008, que determinam que o fiscal deve acompanhar a execução dos serviços, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos, além de anotar em livro todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Quanto à prestação dos serviços, foram encontrados diversos problemas, sendo que um dos principais está relacionado à quantidade e à qualidade dos produtos utilizados pela empresa para a limpeza. De acordo com o contrato nº. 14/2013, a empresa deve executar os serviços contratados de limpeza, obedecendo às técnicas apropriadas e com emprego de materiais de primeira qualidade e em quantidade suficiente, específicos para cada situação, observando as orientações da UFSM. Outra dificuldade encontrada se refere à frequência da limpeza, sendo que normalmente a empresa não é proativa no sentido de executar o que está contratado, deixando muitas vezes serviços pendentes de execução, até serem cobrados para serem realizados, caso da limpeza de vidros.

Em síntese, existem inúmeros problemas na gestão e fiscalização do contrato que foram relatados pelos entrevistados e que interferem de forma significativa na qualidade e eficiência dos serviços contratados. O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento eficaz que o gestor dispõe para defesa do interesse público, sendo dever da administração acompanhar e fiscalizar os serviços para ratificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

4.5.2. Propostas de melhoria

Neste ponto são apresentadas sugestões de melhoria para o processo de gestão e fiscalização do contrato dos serviços terceirizados limpeza pela UFSM. Os pontos considerados foram obtidos a partir das análises e entrevistas realizadas, as quais possibilitaram elaborar sintetizadamente propostas que servirão como arcabouço para possíveis revisões contratuais. Tais propostas estão apresentadas no Quadro 9, pela associação com os problemas identificados na gestão institucional/empresa.

Quadro 9 – Problemas identificados e sugestões de melhoria

Problemas encontrados	Sugestões de melhoria
Direção - DEMAPA/PROINFRA	
Com relação ao TR, observou-se que o mesmo foi elaborado baseado em processo anterior sem análise dos pontos falhos. Também existem dificuldades de interpretação de algumas cláusulas, além de outros problemas encontrados, como a não definição de áreas que precisam de limpeza especial, como é o caso de laboratórios. Ainda não existe uma definição de limpeza em período de férias e também que a frequência da limpeza é definida num contexto geral, sendo que deveria ser mais bem definida, pois existem locais que precisam ser limpos mais vezes que outros.	<ul style="list-style-type: none"> - À realização de uma nova contratação, sugere-se discutir com todas as partes envolvidas no processo, DEMAPA, PROINFRA e fiscais, os pontos positivos e negativos do atual contrato e a partir desta análise, verificar o que pode ser melhorado. A importância de todos participarem é fundamental, pois como foi constatado, as maiores dificuldades estão no momento da fiscalização e na maioria das vezes, por falhas contidas no próprio contrato. Ressalta-se que os gestores deverão participar diretamente da elaboração do termo; - Construir um TR com as especificações das particularidades de cada centro da universidade como, por exemplo, laboratórios, banheiros, hospital veterinário, entre outros, pois, como constatado, a não observância no contrato em vigência é uma das maiores dificuldades na execução do contrato; - Especificar a frequência e a produtividade da limpeza por local e não por área geral; - Fazer um estudo para verificar a possibilidade da diferenciação da limpeza em períodos de férias; - Formular critérios de cobrança de relatório de fiscalização para serem usados de forma padronizada por todos os fiscais.
Os servidores envolvidos na gestão e fiscalização do contrato não estão devidamente capacitados e ainda possuem diversas dificuldades para exercer sua função.	<ul style="list-style-type: none"> - Todos os servidores escolhidos às atividades de fiscais, antes de começarem a atuar na função, devem receber capacitação e treinamento sobre todas as questões legais e operacionais que envolvem o processo de fiscalização; - Dar suporte contínuo aos fiscais, estabelecendo uma linha direta e um calendário de reuniões periódicas para apresentação de resultados e atualização referente a legislações, ou seja, disponibilização de programas de capacitação continuada aos servidores.
Falta de padronização e controle da execução, além dos fiscais não possuírem o tempo necessário para atuar, pelo fato de acumularem outras funções.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer padronização à fiscalização em todos os centros da UFSM; - Criar mecanismos de controle e prestação de contas, como apresentação de relatórios mensais; - Estabelecer tempo necessário para os fiscais exercerem a fiscalização, se possível que os fiscais de contrato exerçam esta função de forma exclusiva.
Fiscalização – Fiscais	
Referente ao acompanhamento do contrato observa-se que não existe um controle do processo e que, atualmente, os fiscais apenas resolvem problemas do dia-a-dia e que no final do mês certificam as notas fiscais autorizando o pagamento.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de manuais de procedimento, com rotinas de fiscalização e orientações acerca do contrato; - Definição de parâmetros e indicadores de avaliação dos serviços; - Criação nos centros de um setor de fiscalização de contratos; - Dar uma maior publicidade do contrato para que um maior número de pessoas tenha conhecimento do conteúdo; - Criar um sistema para verificação da qualidade e quantidade dos materiais que a empresa utiliza para execução dos serviços; - Informatização, criação de formulários e demais instrumentos de avaliação e acompanhamento dos contratos – desenvolvimento de manuais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Também como sugestão, a UFSM poderia realizar um trabalho com o objetivo de examinar outros contratos de prestação de serviços terceirizados, como vigilância, portaria e manutenção. Deste modo, seria possível verificar os possíveis problemas que estão acontecendo e realizar as correções necessárias para alcançar uma maior eficiência e efetividade na execução contratos.

CONCLUSÕES

A contratação de serviços terceirizados de limpeza pela UFSM é realizada com o propósito de proporcionar ambientes adequados para os que utilizam os espaços durante o desenvolvimento de suas atividades, sejam alunos, servidores ou qualquer pessoa que venha a frequentar a instituição. Entretanto, a existência de fragilidades no processo de gestão e fiscalização do referido contrato tem comprometido o acompanhamento, o controle e a execução dos serviços contratados. Com base neste escopo, o estudo objetivou centralmente examinar como se configuram os processos de elaboração, gerenciamento e fiscalização do contrato dos serviços terceirizados de limpeza no âmbito da Universidade Federal de Santa Maria.

A partir das evidências colhidas quanto ao processo de licitação e à elaboração dos contratos de terceirização de limpeza na UFSM, possibilitou-se delimitar o conjunto de aspectos considerados na formulação do contrato. Inicialmente, o processo inicia-se com elaboração do Termo de Referência, pela PROINFRA, que encaminha ao DEMAPA para que este realize a contratação. Como constatado, existem problemas, principalmente relacionados à elaboração do TR, pois existem cláusulas confusas e de difícil interpretação, além de dificuldade na execução dos itens constantes no contrato.

No que se refere à gestão do contrato, ao acompanhamento, à fiscalização e ao registro das ocorrências, foi constatado que existem problemas e dificuldades, sendo que as principais relacionam-se à falta de capacitação e assessoramento dos fiscais; problemas existentes no contrato, principalmente quanto à frequência da limpeza e a descrição dos locais. Ainda, falta de padronização na fiscalização, falta de controle na execução, falta de tempo para exercer a função de fiscal, além da falta de comprometimento por parte da empresa na prestação dos serviços. Conclui-se que a inexistência de um controle efetivo do processo, tem ocasionado, recorrentemente, a prestação de serviços ineficientes e, em desacordo com o estabelecido contratualmente.

Neste sentido, faz-se importante a adoção de um conjunto de ações para minimizar ou, se possível, eliminar os problemas encontrados no processo de gestão do contrato de limpeza. Citam-se a oferta de programas de capacitação continuada aos servidores envolvidos em todas as fases do processo, principalmente aos fiscais; criação de instrumentos de controle (parâmetros e indicadores) à efetiva de avaliação dos serviços prestados; desenvolvimento de

manuais de procedimento, tanto da realização dos serviços quanto da gestão e fiscalização do contrato. Enfim, há premência da implantação de uma estrutura compatível com as peculiaridades do contrato de terceirização de limpeza da UFSM, que é amplo e complexo.

Por fim, é pertinente destacar que o conhecimento da realidade da gestão do contrato de prestação dos serviços terceirizados de limpeza propiciou análise aprofundada, com uma visão crítica e construtiva acerca da gestão de contratos na instituição. Contudo, não é suficiente apenas expor os problemas, sendo importante indicar alternativas a serem seguidas à construção de propostas que possam auxiliar na resolução dos problemas existentes. Ressalta-se que o êxito da terceirização está estreitamente ligado ao comprometimento e à seriedade dos agentes envolvidos no processo, sendo que estes devem realizar suas funções de forma eficaz, evitando desperdícios de tempo e de recursos públicos.

Para tanto, a universidade deve fornecer condições adequadas à gestão, melhorando os processos, passando pela elaboração do processo de licitação e principalmente nos instrumentos de acompanhamento e execução do contrato. Atualmente, não há mais espaço para profissionais despreparados, por isso é preciso investir em capacitação, preparando-os para exercer com excelência as funções e, em consequência, gerindo com mais eficiência os recursos, como também proporcionando aos usuários serviços de melhor qualidade.

Ressalta-se que este trabalho limitou-se à análise da gestão do contrato de terceirização dos serviços de limpeza da Universidade Federal de Santa Maria, não podendo suas assertivas ser generalizadas a outros contratos. Entretanto, comparado com estudos sobre a mesma temática, caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e da Universidade Federal de Santa Catarina, constatou-se que muitos dos problemas detectados são similares, demonstrando com isso, a necessidade de melhoria nos processos de gestão em todas as organizações públicas que realizam este tipo de contratação.

Contudo, sugere-se que estudos com mesmo escopo sejam aplicados em outros contratos de serviços terceirizados da instituição. Ademais, não se trata de um trabalho conclusivo, pois muito ainda precisa ser discutido devido à complexidade que envolve os processos de terceirização por um lado, e ao processo de aperfeiçoamento da gestão pública por outro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luis Cesar G, de. **Organização sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2008. v. 2

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Enunciado n. 256, de 22 de setembro de 1986. Contrato de prestação de serviços: Legalidade – Revista pelo Enunciado n. 331. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 set. 1986. Seção 1.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Enunciado n. 331, de 11 de setembro de 2000. Contrato de prestação de serviços: Legalidade – Revisão do Enunciado n. 256. **Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 set. 2000. Seção 1.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de março de 2015.

_____. **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 07 maio 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9632.htm>. Acesso em: 10 de maio 2015.

_____. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 18 de maio de 2015.

_____. **Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em 18 de maio de 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n. 02 de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/in02_30042008.htm>. Acesso em 20 de julho de 2015.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 29 de maio de 2015.

_____. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE**. Programa da qualidade e participação na administração pública. Brasília: MARE, 1997a. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4). Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno04.pdf>>. Acesso em: 29 de maio de 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial: estratégia e**

estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

CARRION, Valentin. **Consolidação das leis do trabalho**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Terceirização no setor público: encontros e desencontros. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, volume 8, nº. 89, p. 60 -71, 2009.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. São Paulo: Makron Books, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas. 2005.

FONSECA, Regina Célia Veiga da. **Como elaborar projetos de pesquisa e monografias: guia prático**. Curitiba: [s.n.], 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5.ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Contratos administrativos: gestão, teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2002.

HAHN, Simone Justo. **A responsabilidade dos fiscais dos contratos administrativos: conflitos da relação entre o procedimento ideal de fiscalização e a ação eficiente de fiscalizar**. Porto Alegre: Advocacia Geral da União. 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de licitações e contratos administrativos**. 12 ed. São Paulo: Dialética, 2008.

LAPA, Joice Regina da Costa Santana da. **Desafios e perspectivas na gestão do contrato de prestação de serviços terceirizados de limpeza na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)**. 2015. 196 f. Dissertação (Mestre em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LEIRA, Jerônimo Souto, SARATT, Newton Dornelles. **Terceirização: uma alternativa de flexibilidade empresarial**. 8 ed. São Paulo: Gente, 1993.

_____. **Gestão da terceirização & gestão de contratos**. 2 ed. Porto Alegre: Leiria & Pietzsch, 2006.

LEITE, Jaci C. **Terceirização em informática**. São Paulo: Editora Makron Books, 1994.

LIMA, Denise Hollanda Costa. **Terceirização na administração pública: as cooperativas de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MAGALHÃES, Y. T. de; CARVALHO NETO, A. M. de; GONÇALVES, P. P. B. Os múltiplos desafios da gestão de terceirizados: a experiência dos gestores de contratos. **Revista de Ciências da Administração**, Belo Horizonte, p. 116-143, 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Direito processual do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, Deyse das Graças Pereira da Silva. **Administração pública e o dilema da responsabilidade na terceirização**. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=3489>. 2010. Acessado em 15 de junho de 2015.

MOCELIN, D.G. **Aspectos da terceirização nas telecomunicações**: complexificação de uma empresa terceirizada no Rio Grande do Sul. Grupo de pesquisa sobre o trabalho na Sociedade contemporânea. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/ppgsocio>>, acesso em 15 de junho 2015.

PALMEIRA SOBRINHO, Zéu. **Terceirização e reestruturação produtiva**. São Paulo: LTr, 2008.

PERREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Gestão dos contratos administrativos. **Boletim de Licitações e Contratos**, v.21 n.1, p. 1 – 12, janeiro, 2008.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual e terceirização**. 9 ed. São Paulo: STS, 1998.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Aspectos jurídicos da terceirização no âmbito da administração pública**. 2000. São Paulo, 2000.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Terceirização: tendências em doutrina e jurisprudência. **Revista Trabalho & Doutrina**, São Paulo, n. 21, p. 30-35, 1999.

SEKIDO, Amelia Midori Yamane. **Terceirização na administração pública**: a gestão e a fiscalização dos contratos. 2010. 61 f. Monografia (Especialização em Auditoria Governamental) – Universidade Gama Filho, Brasília, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Plano de desenvolvimento institucional 2011 a 2015**. Santa Maria, 2011. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/be1eb2e0-4629-442e-b1af-79c251e3ac83.pdf>>. Acesso em: 05 de março 2016.

_____. **Contrato 14/2013.** Santa Maria, 2013. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/jsp/contratos/contratoExtrato.jsf?consulta=3&CodigoOrgao=26247&idContrato=195316>>. Acesso em: 20 de outubro 2015.

_____. **Estatuto.** Santa Maria, 2010. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/d526dcf3-df9c-4d04-ae38-022695bef98c.pdf>>. Acesso em: 08 de março 2016.

_____. **Guia do Estudante.** Santa Maria, 2015. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/prograd/images/Arquivos_GuiaDoEstudante/guiadoestudante2015.pdf>. Acesso em: 28 de março 2016.

_____. **Regimento Geral.** Santa Maria, 2011. Disponível em: <<http://site.ufsm.br/arquivos/uploaded/arquivos/7a09d209-53a6-49a7-90c7-b99c7d82c16b.pdf>>. Acesso em 08 de março 2016.

_____. **UFSM Indicadores.** Santa Maria, 2016. Disponível em: <<https://portal.ufsm.br/indicadores/index;jsessionid=2b81a864006a00d75291f7c8a888>>. Acesso em: 19 de maio 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Licitações e contratos.** 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 20 de março de 2016.

ANEXOS

ANEXO A - IN 02/2008: REQUISITOS MÍNIMOS PARA EXERCÍCIO DA FUNÇÃO DE FISCAL

1. Conhecer detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas, sanando qualquer dúvida com os demais setores responsáveis pela Administração, objetivando o fiel cumprimento do contrato;
2. Conhecer a descrição dos serviços a serem executados (prazos, locais, material a ser empregado);
3. Acompanhar a execução dos serviços, verificando a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos;
4. Solicitar, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios que apresentem;
5. Sugerir a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações;
6. Verificar se a entrega de materiais, execução de obras ou a prestação de serviços será cumprida integral ou parceladamente;
7. Anotar em livro de ocorrências todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;
8. Anotar em livro de ocorrências todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;
9. Comunicar à autoridade superior eventuais atrasos nos prazos de entrega ou execução do objeto;
10. Zelar pela fiel execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados;
11. Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
12. Estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros;
13. Realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais.

14. Não receber em mãos as notas fiscais, nem demais documentos, pois os mesmos deverão ser entregues no Setor de Protocolo.
15. Realizar a medição dos serviços efetivamente realizados, de acordo com a descrição dos serviços definida na especificação técnica do contrato e emitir atestados de avaliação dos serviços prestados.

ANEXO B – IN 02/2008: PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

1. Fiscalização inicial (no momento em que a prestação de serviços é iniciada)

1.1 Elaborar planilha-resumo de todo o contrato administrativo. Ela conterá todos os empregados terceirizados que prestam serviços no órgão, divididos por contrato, com as seguintes informações: nome completo, número de CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos e sua quantidade (vale-transporte, auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências, horas extras trabalhadas.

1.2 Conferir todas as anotações nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados, por amostragem, e verificar se elas coincidem com o informado pela empresa e pelo empregado. Atenção especial para a data de início do contrato de trabalho, a função exercida, a remuneração (importante esteja corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações) e todas as eventuais alterações dos contratos de trabalho.

1.3 O número de terceirizados por função deve coincidir com o previsto no contrato administrativo.

1.4 O salário não pode ser inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT). (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

1.5 Consultar eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação gratuito).

1.6 Verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, cuja presença levará ao pagamento dos respectivos adicionais aos empregados. Tais condições obrigam a empresa a fornecer determinados Equipamentos de Proteção Individual (EPIs).

2. Fiscalização mensal (a ser feita antes do pagamento da fatura)

2.1 Elaborar planilha-mensal que conterá os seguintes campos: nome completo do empregado, função exercida, dias efetivamente trabalhados, horas extras trabalhadas, férias, licenças, faltas, ocorrências.

2.2 Verificar na planilha-mensal o número de dias e horas trabalhados efetivamente. Exigir que a empresa apresente cópias das folhas de ponto dos empregados por ponto eletrônico ou meio que não seja padronizado (Súmula 338/TST). Em caso de faltas ou horas trabalhadas a menor, deve ser feita glosa da fatura.

2.3 Exigir da empresa comprovantes de pagamento dos salários, vales-transporte e auxílio alimentação dos empregados.

2.4 Realizar a retenção da contribuição previdenciária (11% do valor da fatura) e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço.

2.4.1 Realizar a retenção e o depósito do FGTS dos trabalhadores da contrata, caso exista autorização da empresa contratada, conforme definido no instrumento convocatório.

(Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

2.5 Exigir da empresa os recolhimentos do FGTS por meio dos seguintes documentos:

- a) cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP);
- b) cópia da Guia de Recolhimento do FGTS (GRF) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando recolhimento for efetuado pela Internet;
- c) cópia da Guia de Recolhimento do FGTS (GRF) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando recolhimento for efetuado pela Internet;
- d) cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes do Arquivo SEFIP (RE);
- e) cópia da Relação de Tomadores/Obras (RET).

2.6 Exigir da empresa os recolhimentos das contribuições ao INSS por meio de:

- a) cópia do Protocolo de Envio de Arquivos, emitido pela Conectividade Social (GFIP);
- b) cópia do Comprovante de Declaração à Previdência;
- c) cópia da Guia da Previdência Social (GPS) com a autenticação mecânica ou acompanhada do comprovante de recolhimento bancário ou o comprovante emitido quando recolhimento for efetuado pela Internet;
- d) cópia da Relação dos Trabalhadores Constantes do Arquivo SEFIP (RE);
- e) cópia da Relação de Tomadores/Obras (RET).

2.7 Consultar a situação da empresa junto ao SICAF.

2.8 Exigir a Certidão Negativa de Débito junto ao INSS (CND), a Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais e o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF), sempre que expire o prazo de validade.

3. Fiscalização diária

3.1 Conferir, todos os dias, quais empregados terceirizados estão prestando serviços e em quais funções. Fazer o acompanhamento com a planilha-mensal.

3.2 Verificar se os empregados estão cumprindo à risca a jornada de trabalho. Deve ser instaurada uma rotina para autorizar pedidos de realização de horas extras por terceirizados. Deve-se combinar com a empresa a forma da compensação de jornada.

3.3 Evitar ordens diretas aos terceirizados. As solicitações de serviços devem ser dirigidas ao preposto da empresa. Da mesma forma eventuais reclamações ou cobranças relacionadas aos empregados terceirizados.

3.4 Evitar toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço como a negociação de folgas ou a compensação de jornada. Essa conduta é exclusiva do empregador.

4. Fiscalização especial

4.1 Observar qual é a data-base da categoria prevista na Convenção Coletiva de Trabalho (CCT). Os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos (verificar a necessidade de proceder ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em caso de reajuste salarial).

4.2 Controle de férias e licenças dos empregados na planilha-resumo.

4.3 A empresa deve respeitar as estabilidades provisórias de seus empregados (cipeiro, gestante, estabilidade acidentária).

ANEXO C – CONTRATO 14/2013: OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA E DA CONTRATANTE

DA CONTRATADA:

1. Executar os serviços contratados de limpeza, conservação, higienização e desinfecção com fornecimento de material, nas áreas internas, área externas e esquadrias externas (face interna e externa), obedecendo às técnicas apropriadas e com emprego de materiais de primeira qualidade, específicos para cada situação, observando as orientações do UFSM, quando for o caso, de forma a manter a perfeita higienização e desinfecção das áreas físicas dos imóveis por ela ocupados;
2. Arcar com o ônus de todo o material necessário para a higienização e desinfecção das diversas áreas;
3. Efetuar a imediata substituição de qualquer empregado que, a critério da UFSM, não esteja habilitado para a prestação dos serviços;
4. Selecionar e preparar rigorosamente os empregados que irão prestar os serviços, encaminhando elementos portadores de atestados de boa conduta e demais referências, tendo funções profissionais legalmente registradas em suas carteiras de trabalho;
5. Manter disciplina nos locais dos serviços, retirando no prazo máximo de 24 horas, após notificação, qualquer empregado considerado em conduta inconveniente pela UFSM;
6. Manter seu pessoal uniformizado, identificando-os através de crachás, com fotografia recente e provendo-os dos equipamentos de proteção individual-EPI's;
7. Manter todos os equipamentos e utensílios necessários à execução dos serviços, em perfeitas condições de uso, devendo substituir os danificados, em até 24 horas. Os equipamentos elétricos devem ser dotados de sistemas de proteção, de modo a evitar danos na rede elétrica;
8. Identificar todos os equipamentos, ferramentas e utensílios de sua propriedade, tais como: aspiradores de pó, enceradeiras, mangueiras, baldes, carrinhos para transporte de lixo, escadas, etc., de forma a não serem confundidos com similares de propriedade da UFSM;
9. Implantar de forma adequada, a planificação, execução e supervisão dos serviços, de forma a obter uma operação correta e eficaz, realizando os serviços de forma meticulosa e constante, mantendo sempre em perfeita ordem, todas as dependências objeto dos serviços;
10. Nomear encarregados responsáveis pelos serviços, com a missão de garantir o bom andamento dos mesmos, que permanecerão no local do trabalho em tempo integral,

fiscalizando e ministrando as orientações necessárias aos executantes dos serviços. Estes encarregados terão ainda, a obrigação de reportar-se, quando houver necessidade, ao responsável pelo acompanhamento dos serviços da UFSM e tomarão as providências pertinentes, para que sejam corrigidas todas as falhas detectadas;

11. Observar a proporção mínima de um encarregado para cada 30 (trinta) empregados nas áreas internas, área externas e esquadrias externas (face interna e externa);
12. Responsabilizar-se pelo cumprimento, por parte de seus empregados, das normas disciplinares determinadas pela UFSM;
13. Assumir todas as responsabilidades e tomar as medidas necessárias ao atendimento dos seus empregados acidentados ou com mal súbito, por meio de seus encarregados;
14. Cumprir, além dos postulados legais vigentes de âmbito federal estadual ou municipal, as normas de segurança da UFSM;
15. Instruir a seus empregados, quanto à prevenção de incêndios nas áreas da UFSM;
16. Exercer controle sobre a assiduidade e a pontualidade de seus empregados;
17. Fazer seguro de seus empregados contra riscos de acidente de trabalho, responsabilizando-se também, pelos encargos trabalhistas, previdenciários (manter atualizado o PPP - Perfil Profissiográfico Previdenciário), fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, conforme exigência legal;
18. Prestar os serviços dentro dos parâmetros e rotinas estabelecidos, fornecendo todos os produtos, materiais, inclusive sacos plásticos para acondicionamento de detritos e equipamentos, ferramentas e utensílios, em quantidade, qualidade e tecnologia adequadas, observando às recomendações aceitas pela boa técnica, normas e legislações;
19. Observar conduta adequada na utilização dos materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios, objetivando a correta higienização nos respectivos manuseios.
20. Responsabilizar-se integralmente pelos serviços contratados, nos termos da legislação vigente;
21. Manter sediado junto à Administração durante os turnos de trabalho, elementos capazes de tomar decisões compatíveis com os compromissos assumidos;
22. Os serviços deverão ser executados em horários que não interfiram com o bom andamento da rotina de funcionamento da Administração;
23. A contratada deverá dispor de veículo tipo Kombi ou Van para o transporte dos seus empregados dentro do Campus da UFSM em Santa Maria. Deverá também dispor de veículo

para distribuição e entrega de materiais, insumos e equipamentos. Os veículos deverão ser cotados nas planilhas de custos e formação de preços;

24. As despesas de manutenção, inclusive combustíveis, taxas, impostos com a utilização de veículos é de inteira responsabilidade da contratada.

25. A contratada deverá dispor no estabelecimento da Contratante, 02 (dois) Técnicos de Segurança no Trabalho de acordo com o Quadro II da NR-4 da Portaria 3.214/78 e suas alterações, do Ministério do Trabalho e Emprego.

26. Fornecer armários metálicos guarda-objetos, com chaves, para seus funcionários, sendo 01 (um) escaninho para cada funcionário.

DA CONTRATANTE

1. Disponibilizar instalações sanitárias;
2. Disponibilizar, se for possível, vestiários e espaço para refeitório;
3. Destinar local para guarda dos saneantes domissanitários, materiais, equipamentos, ferramentas e utensílios;
4. Destinar, se for o caso, para que o representante da CONTRATADA possa executar o controle do serviço e do seu pessoal.
5. Exercer a fiscalização dos serviços por servidores especialmente designados, na forma prevista na Lei 8.666/93.

APÊNDICES

APÊNCICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A DIRETORA DO DEMAPA

1. Como se dá o processo de contratação dos serviços terceirizados de limpeza na UFSM?
Quais as etapas.
2. O DEMAPA participa da elaboração do Termo de referência?
3. Existem problemas no contrato e na gestão do mesmo na visão do DEMAPA?
4. No período de férias. Existe alguma diferenciação referente a realização da limpeza?
5. E com relação ao contrato. Quem elabora o mesmo?
6. O DEMAPA tem alguma participação na fiscalização e execução do contrato?
7. O DEMAPA oferece ou ofereceu algum tipo de capacitação aos Co-gestores/fiscais?
8. Porque o contrato de limpeza e manutenção foi agrupado em um só?
9. Não seria melhor fazer separadamente? Existe ideia com relação a isso?
10. Você sabe dizer se existem problemas na gestão e fiscalização do contrato?
11. Existem problemas com a empresa prestadora do serviço?
12. Considera que o contrato está plenamente de acordo com as necessidades da UFSM?
13. Questões relevantes que achar importante destacar no que se refere a contratação dos serviços.

APÊNCICE B - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM SERVIDORES DA PROINFRA RESPONSÁVEIS PELA GESTÃO DO CONTRATO DE LIMPEZA

1. Qual seu cargo/função na UFSM e sua formação?
2. Como se dá o processo de contratação? Planejamento do processo. Análise do contrato anterior. Verificação dos problemas.
3. Você participou da elaboração do termo de referência para a realização da licitação da limpeza?
4. Como é organizada a gestão do contrato no que se refere à limpeza?
5. Como se dá o acompanhamento da gestão?
6. Existem problemas para a realização da gestão? Quais?
7. Como são definidos os co-gestores/fiscais do contrato?
8. Conforme o contrato, o co-gestor fará o ateste na nota e encarregado pelo controle dos serviços. Qual a responsabilidade do mesmo?
9. Qual é a sua relação com os co-gestores/fiscais do contrato?
10. Existe padronização de procedimentos entre os Centros para realização da fiscalização? Algum check list?
11. É oferecido algum tipo de capacitação/qualificação/cursos para os co-gestores/fiscais realizarem a fiscalização?
12. Qual o tipo de suporte que a PROINFRA oferece para os co-gestores?
13. Qual a frequência da solicitação de orientação por parte dos co-gestores?
14. São realizadas reuniões periódicas com os co-gestores/fiscais para orientá-los quanto à fiscalização?
15. É cobrado dos mesmos, a certificação de que o contrato está sendo executado conforme o que foi contratado? De que forma?
16. Como é efetivamente a fiscalização dos serviços prestados e quais os procedimentos adotados para o controle da execução.
17. Quanto ao fornecimento de materiais pela contratada. Os quantitativos fornecidos atendem as necessidades de quantidade e qualidade da instituição? Como é feita a verificação.
18. Na seleção dos funcionários pela contratada é exigido alguma comprovação de boa conduta do empregado? É Exigida alguma qualificação do mesmo? A UFSM de alguma forma participa da seleção dos funcionários.

19. A empresa possui funcionários encarregados que garantem o bom andamento dos trabalhos?
20. Existem problemas quanto à assiduidade dos funcionários? A empresa sempre substitui quando ocorre a falta de alguém? Se caso não substituir ocorre algum tipo de punição à empresa?
21. Ocorrem problemas com relação ao horário de prestação dos serviços?
22. Existem problemas quanto à prestação dos serviços por parte da empresa? Como é feita a punição nos casos detectados?
23. Ações trabalhistas.
24. Com relação às áreas a serem limpas. Como se dá a definição? Com base nas informações de cada centro?
25. Com relação à frequência da realização dos serviços. Como é definida a frequência de limpeza? (exemplo: salas de aula --- oficinas).
26. Como é feita a fiscalização no que se refere à área a ser limpa e a frequência?
27. Nos períodos de férias, a limpeza ocorre da mesma forma ou em frequência reduzida?
28. O quantitativo de servidores contratados para a limpeza atende plenamente as necessidades da UFSM?
29. Quanto às punições. Ocorreu? Quais?
30. Os co-gestores informam de eventuais problemas na execução do contrato? Como é feita a notificação ou punição à empresa.
31. Como é a relação com a empresa contratada? Existe algum tipo de problema?
32. A empresa executa os serviços conforme o contrato ou é necessário a gestão estar cobrando o cumprimento do mesmo?
33. Considera que o contrato está plenamente de acordo com as necessidades da UFSM ou considera que pode ser melhorado.
34. Questões relevantes que achar importante destacar no que se refere a gestão e a fiscalização do contrato.

APÊNDICE C – ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS CO-GESTORES/FISCAIS DO CONTRATO DE LIMPEZA

Parte 1 – Contextualização e conhecimento sobre gestão do contrato

1. Qual seu cargo/função na UFSM e sua formação?
2. Como foi sua designação para ser co-gestor/fiscal?
3. Possuía conhecimento sobre fiscalização de contratos?
4. Recebeu capacitação/qualificação/cursos para exercer a função?
5. Possui o tempo necessário para realizar a fiscalização?
6. Você atualiza-se frequentemente referente às legislações? Capacitação Interna ou externa.

Parte 2 – Relacionamento com a gestão do contrato

7. Como é o seu relacionamento com o gestor do contrato?
8. A apresentação de relatórios de fiscalização é solicitada pelo gestor?
9. Algum tipo de assessoria é oferecida aos fiscais?
10. O gestor promove reuniões para discutir os critérios para a fiscalização do contrato?

Parte 3 – Conhecimento do contrato

11. Conhece detalhadamente o contrato e as cláusulas nele estabelecidas?
12. Conhece a descrição dos serviços a serem executados (prazos, locais a serem utilizados)?
13. Quanto a frequência da limpeza em cada setor. Conhece a frequência em cada setor e acompanha a realização do serviço?
14. Possui a relação de quais os materiais a empresa deve fornecer para a realização dos serviços de limpeza?

Parte 4 – Acompanhamento e execução do contrato

15. Acompanha a execução dos serviços, verifica a correta utilização dos materiais, equipamentos, contingente em quantidades suficientes para que seja mantida a qualidade dos mesmos?
16. Solicita, quando for o caso, que os serviços sejam refeitos por inadequação ou vícios que apresentem?
17. Sugere a aplicação de penalidades ao contratado em face do inadimplemento das obrigações?

18. Verifica se a entrega de materiais ou a prestação de serviços foi cumprida integral ou parceladamente?
19. Anota em livro de ocorrências ou relatório todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados?
20. Comunica à autoridade superior eventuais problemas com a execução do contrato?
21. Observa corretamente a execução do contrato, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados?
22. Estabelece prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informa à autoridade competente?
23. Realiza as aferições dos serviços antes de certificar as notas fiscais?
24. Possui conhecimento sobre a legislação trabalhista referente a execução do contrato?
25. Verifica se o número de funcionários terceirizados coincide com o previsto no contrato?
26. Verifica se os empregados estão cumprindo integralmente a jornada de trabalho?
27. Evita ordens diretas aos terceirizados?
28. Mantém-se informado quanto a substituição de funcionários por parte da empresa?
29. Evita toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço como a negociação de folgas ou a compensação de jornada?

Parte 5 – Fiscalização propriamente dita e sugestões de melhoria

30. Como é feita efetivamente a fiscalização dos serviços prestados e quais os procedimentos adotados, se existirem?
31. Considera que o contrato está plenamente de acordo com as necessidades do centro ou considera que pode ser melhorado.
32. Sugestões de melhoria.

APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA EMPRESA

1. A UFSM oferece as condições necessárias para prestação dos serviços?
2. Existem problemas de relacionamento entre a empresa e os co-gestores da UFSM?
3. Em sua avaliação os serviços são prestados conforme o contrato?
4. Existem muitas notificações por parte da UFSM referente a problemas na execução dos serviços?
5. A empresa já sofreu punições por problemas na execução dos serviços?
6. Ocorrem atrasos no pagamento por parte da UFSM?
7. Existem muitas ações judiciais de funcionários contra a empresa?
8. Dificuldade em encontrar profissionais capacitados.
9. Existem dificuldades na execução? Quantitativo de funcionários...
10. Qual a relação da empresa com a UFSM.
11. A empresa fornece relatório para a UFSM sobre os serviços prestados.
12. Sugestões de melhoria.