



Luiz Felipe Bianchi Abtibol

**Terceirização de mão de obra direta no Serviço Público
Federal: estudo de caso no Instituto de Pesquisas Jardim
Botânico do Rio de Janeiro**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação
em Engenharia de Produção da PUC-Rio como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia de
Produção.

Orientador: Prof. Paulo Roberto Tavares Dalcol

Rio de Janeiro

Abril de 2013



Luiz Felipe Bianchi Abtibol

Terceirização de mão de obra direta no Serviço Público Federal: estudo de caso no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Paulo Roberto Tavares Dalcol

Orientador

Departamento de Engenharia Industrial - PUC-Rio

Prof. Renato Cader da Silva

FGV Management

Prof. Rogério Odivan Brito Serrão

Departamento de Engenharia Industrial - PUC-Rio

Prof. José Eugenio Leal

Coordenador Setorial do Centro Técnico Científico - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

Luiz Felipe Bianchi Abtibol

Graduou-se em Engenharia de Produção pela PUC-Rio em 2006. É Servidor Público Federal e trabalha como Assessor Técnico no Gabinete da Presidência do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

Ficha Catalográfica

Abtibol, Luiz Felipe Bianchi

Terceirização de mão de obra direta no Serviço Público Federal: estudo de caso no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro / Luiz Felipe Bianchi Abtibol; orientador: Paulo Roberto Tavares Dalcol. – 2013.

100 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Engenharia de Produção, 2013.

Inclui bibliografia

1. Engenharia Industrial – Teses. 2. Terceirização. 3. Mão de Obra Direta. 4. Setor Público Federal. 5. Sistema de Gestão por Competências. I. Dalcol, Paulo Roberto Tavares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Engenharia Industrial. III. Título.

CDD: 658.5

Aos meus pais, Dayse e Moyses, aos meus avós, Maria Ignez e Belarmino, a
minha irmã Taíssa, e à minha família pelo apoio incondicional e por toda a
confiança depositada.

Agradecimentos

Ao meu orientador, Paulo Roberto Tavares Dalcol, por tudo que me ensinou ao longo destes anos de mestrado, pela paciência e pelo apoio à concretização desta dissertação.

Ao Presidente do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico, Liszt Vieira, pelo apoio e compreensão durante essa dura jornada.

Ao Renato Cader, que acreditou em mim e apoiou diretamente o meu ingresso neste mestrado.

Ao Rodrigo Guardatti, pela força, compreensão e, principalmente, pela grande amizade, fundamental para a concretização desta dissertação.

A todos os meus amigos, especialmente Martina Laplan, Patrícia Mattos e Pedro Neves. Sem vocês eu não teria chegado até aqui.

A todos os meus familiares, pelo carinho, apoio, companheirismo e, principalmente, pela paciência nos momentos difíceis.

E a todos os outros professores e funcionários da PUC-Rio, pelos ensinamentos e pela ajuda.

Resumo

Abtibol, Luiz Felipe Bianchi; Dalcol, Paulo Roberto Tavares (Orientador). **Terceirização de Mão de Obra Direta no Serviço Público Federal: Estudo de Caso no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2013. 100p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A proposta desta dissertação é discutir o processo de terceirização de mão de obra direta no Setor Público Federal, observando sempre os limites legais impostos e as características do referido processo. Entender esse processo é fundamental para os órgãos públicos pela força de seu impacto, não apenas no orçamento das instituições, mas em toda a gestão do órgão e no cumprimento de suas metas institucionais. Esse estudo oferece uma análise que confronta os custos de se contratar mão de obra direta via terceirização e de se contratar diretamente via concurso público, por meio de um estudo de caso no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, e que pode ser adaptada e estendida aos demais órgãos da Administração Pública Indireta Federal. Este trabalho também discute a implementação do Sistema de Gestão por Competências - SGC no JBRJ, uma ferramenta de gestão que visa a melhorar o desempenho dos servidores e com isso a diminuir o impacto da falta de pessoal, haja vista que à medida que muitas instituições crescem, novas vagas não estão sendo criadas de forma proporcionalmente satisfatória, e que a terceirização de mão de obra direta pode não ser mais permitida futuramente.

Palavras-chave

Terceirização; mão de obra direta; setor Público Federal.

Abstract

Abtibol, Luiz Felipe Bianchi; Dalcol, Paulo Roberto Tavares (Advisor).
Outsourcing of Direct Employees in the Federal Public Service: Case Study in the Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.
Rio de Janeiro, 2013. 100p. MSc Dissertation – Departamento de Engenharia Industrial, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The proposal of this study is to discuss the outsourcing process of direct employees in Federal Public Service, observing the legal limits and features of this process. The knowledge of this process is very important for public institutions due to its impacts not only in the institutions budgets but in all of the institutions managements and goals. This work offers an analysis that compares the outsourcing's costs of direct people to the cost of hire people that pass public service exams by a case study in the Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ. This analysis can be used in other institutions of the Federal Public Service too with a few adjustments. Also this study discusses the implementation of the competence-based management in JBRJ, a management tool that is used to improve the employee's performance so that the lack of other employees won't be so damaging if the outsourcing of direct employees becomes no longer available in the Public Service.

Keywords

Outsourcing; direct employees, Federal Public Service.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	15
1.1. Contextualização	15
1.2. Objetivos	18
1.3. Metodologia	19
1.4. Estrutura	20
2. PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL	21
2.1. Histórico	21
2.2. Limites Legais	23
2.3. Principais Características	27
2.4. Gestão x Legalidade	32
3. ESTUDO DE CASO: TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DIRETA NO JBRJ	35
3.1 Introdução	35
3.2. Natureza Jurídica	36
3.3. Organograma	38
3.4. Carreira de Ciência e Tecnologia	40
3.4.1. Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia	41
3.4.2. Carreira de Desenvolvimento Tecnológico	41
3.4.3. Carreira de Gestão, Planejamento e Infraestrutura em Ciência e Tecnologia	41
3.5. Quadro de Pessoal	41
3.5.1. Aposentadorias	47
3.5.2. Cargos em Comissão e Funções Gratificadas	52
3.6. Empresas de Terceirização de Pessoal	55
3.6.1. Hopevig Vigilância e Segurança Ltda.	56
3.6.2. Arcolimp Serviços Gerais Ltda.	56
3.6.3. W. A. Siqueira Ltda.	57
3.6.4. SM21 Siqueira Ltda.	57
3.6.5. XR3 – Empresar. Ltda.	57
3.7. Análise de Postos de Mão de Obra Direta Terceirizados	57
3.7.1. Agente de Portaria	58
3.7.2. Agente de Portaria (Brigadista)	58
3.7.3. Técnico de Mecânica Veicular	58
3.7.4. Operador de Caixa Bilheteiro	59
3.7.5. Técnico Arquivista	59
3.7.6. Técnico de Suporte Operacional – I	60
3.7.7. Técnico de Suporte Operacional – II	60
3.7.8. Técnico de Suporte Operacional – III	61
3.7.9. Técnico de Suporte Operacional – IV	61
3.7.10. Técnico de Suporte Operacional – V	62
3.7.11. Técnico de Serviços Especializados	62
3.7.12. Técnico em TI	63

3.7.13. Técnico em TI (12x36h)	63
3.8. Análise de Custos:Terceirizados (Mão de Obra Direta) x Concursados	65
4. GESTÃO POR COMPETÊNCIAS	72
4.1. Conceituação	72
4.2. Implementação no JBRJ	75
4.3. Considerações Práticas	83
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	100

Lista de Figuras

Figura 1 - Organograma Funcional do JBRJ	39
Figura 2 - Ativo Ideal x Ativo Permanente entre 2007 e agosto de 2012	46
Figura 3 - Gráfico de Faixa Etária dos Servidores Efetivos do JBRJ em 01/01/12	49
Figura 4 - Gráfico de Previsão da capacidade efetiva da força de trabalho do JBRJ em 2016	52
Figura 5 - Identificação do gap de competências	74
Figura 6 - Estrutura do Sistema de Gestão por Competências desenvolvida para o JBRJ pela FGV	82

Lista de Quadros

Quadro 1 - Força de Trabalho do JBRJ em 31/08/12	43
Quadro 2 - Servidores do JBRJ cedidos a outros órgãos em 31/08/12	43
Quadro 3 - Servidores do JBRJ com licença sem vencimentos em 31/08/12	43
Quadro 4 - Vagas no MPOG devido à redistribuição em 31/08/12	44
Quadro 5 - Servidores em licença médica em 31/08/12	44
Quadro 6 - Vacâncias em 31/08/12	44
Quadro 7 - Total de Servidores e Cargos em 31/08/12 no JBRJ	45
Quadro 8 - Ativo Permanente Efetivo entre 2007 e agosto de 2012	46
Quadro 9 - Previsão de ativo permanente no JBRJ em 2016	51
Quadro 10 - Estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas do JBRJ em 31/08/12	53
Quadro 11 - Quadro de servidores descentralizados com DAS ou FG no JBRJ em 31/07/12	54
Quadro 12 - Vagas de servidores efetivos ocupadas por terceirizados em 31/08/12	65
Quadro 13 - Competências Organizacionais do JBRJ	77
Quadro 14 - Sistemática de Pesos desenvolvida pela FGV	78
Quadro 15 - Exemplo de indicativos de competência	79
Quadro 16 - Exemplo de quadro de avaliação de competências de um suposto servidor	81

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Ativo Permanente Efetivo em 31/08/12	49
Tabela 2 - Previsão de aposentadorias até 2016 dos cargos efetivos de nível médio e superior do JBRJ	50
Tabela 3 - Previsão de aposentadorias até 2016 dos cargos efetivos de ensino fundamental do JBRJ	51
Tabela 4 - Informações de vigência de contratos JBRJ em 31/08/12	56
Tabela 5 - Análise e Equivalência de Cargos Terceirizados em 31/08/12	64
Tabela 6 - Elementos de Despesa do Orçamento do Governo Federal: despesa empenhada em 2005 e 2010 (R\$ milhões de 2010)	66
Tabela 7 - Custos do JBRJ com terceirização de pessoal da empresa XR3	67
Tabela 8 - Custos do JBRJ com terceirização de mão de obra direta	68
Tabela 9 - Custo anual de substituição de terceirizados por servidores	68
Tabela 10 - Custo anual total de substituição de terceirizados equivalentes a concursados, separados por nível de escolaridade	69
Tabela 11 - Custos de terceirizados equivalentes a concursados de nível médio	69
Tabela 12 - Comparativo de custos individuais entre terceirizados e concursados de nível médio	70
Tabela 13 - Custos de terceirizados equivalentes a concursados de nível superior	70
Tabela 14 - Comparativo de custos individuais entre terceirizados e concursados de nível superior	71
Tabela 15 - Diferença entre os cargos terceirizados e os disponíveis para provimento em 31/08/12	88

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

C&T - Ciência e Tecnologia.

CGP – Coordenação de Gestão de Pessoas do JBRJ.

DAS - Direção e Assessoramento Superior.

FG - Função Gratificada.

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social.

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

MMA - Ministério do Meio Ambiente.

MCTI - Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira.

SGC - Sistema de Gestão por Competências.

TCU - Tribunal de Contas da União.

"Para o homem de ação, quanto maior a porção de passado que adere a seu presente, tanto mais pesada será a massa que ele joga no futuro para comprimir as eventualidades que se preparam: sua ação, semelhante a uma flecha, dispara tanto com mais força para a frente quanto mais sua representação estava vergada para trás." (Henri Bergson, A consciência e a vida)

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é contextualizar o tema estudado, apresentar seus objetivos gerais e específicos, discorrendo também sobre a metodologia adotada e a estrutura do trabalho.

1.1

Contextualização

A globalização, alinhada ao avanço tecnológico no mundo contemporâneo, levou o setor produtivo a procurar alternativas visando ao aperfeiçoamento dos bens e serviços produzidos e, paralelamente, à redução de seus custos de produção.

Essa busca por novas alternativas desencadeou um processo de especialização crescente, com a contratação de terceiros para as atividades que não fossem consideradas principais e a redução da estrutura organizacional das empresas, sem, entretanto, restringir o âmbito de atuação das mesmas.

A contratação de terceiros por uma empresa é conhecida por uma gama de denominações como terceirização, subcontratação, terciarização, *outsourcing*, externalização de atividades, filialização, reconcentração, desverticalização, exteriorização do emprego, focalização, parceria, horizontalização e contrato de fornecimento. No Brasil, o termo mais utilizado é a terceirização.

A terceirização consiste em entregar a “terceiros” atividades não essenciais de uma empresa, por meio da contratação de um prestador de serviços que executará uma tarefa não relacionada diretamente ao seu objetivo principal.

Ramos (2001) afirma que a terceirização se apresenta como um fenômeno que transfere atividades consideradas de suporte (ou secundárias) ou conhecidas como atividades meio, direcionando a empresa à sua atividade principal, isto é, à sua atividade fim.

Já Queiroz (1998) se refere à terceirização como uma técnica administrativa que possibilita a transferência das atividades de apoio e acessórias

a terceiros, permitindo que as empresas se concentrem em seu objetivo finalístico que é à sua atividade-fim.

Alguns autores definem a terceirização como uma metodologia que incentiva o surgimento de novas empresas, gerando mais empregos e a melhoria e o incremento nas empresas existentes no mercado, com ganhos de qualidade, eficiência, competitividade e redução de custos, substituindo empregados por funcionários terceirizados.

Giosa (1999) observa que a terceirização é um meio de amortecer o impacto da recessão e do desemprego, pois fomenta a criação de novas empresas, e, por consequência, a demanda por mão de obra.

Atualmente, a terceirização, em âmbito privado, vem sendo implantada em larga escala pelas grandes empresas, que procuram concentrar suas estratégias nas atividades finalísticas, de maneira a viabilizar seu crescimento sem acarretar perda de competitividade. Assim, os serviços atrelados às atividades meio são terceirizados em praticamente toda a sua totalidade.

Tanto empresas privadas quanto empresas públicas podem ter projetos de terceirização implantados. De acordo com o Tribunal de Contas da União - TCU, em sua Ata 19/2000, terceirização se define por maneira de rearranjo administrativo por meio do qual uma empresa contratada para esse fim repassa a execução de determinadas atividades de uma pessoa jurídica, pública ou privada.

Segundo Martins (2003), agregando-se conceitos, tem-se que a terceirização é o processo pelo qual a empresa busca focar-se em suas atividades finalísticas, transferindo as atividades meio para outra empresa, de modo a buscar maior agilidade, qualidade, produtividade, redução nos custos, flexibilidade e ganho de competitividade. Quando os custos fixos conseguem ser reduzidos, a empresa tem a possibilidade de voltar seus recursos para tecnologia ou para o desenvolvimento de sua produção final.

Vale ressaltar que a atividade meio não representa o objetivo da empresa e está desfragmentada de seu processo produtivo, apresentando-se como serviço necessário, porém não essencial. Já a atividade fim se apresenta na forma das atividades essenciais, visando à exploração do seu ramo de atividade expresso em contrato social.

O Ministério do Trabalho define a terceirização como a “contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços.” Em termos de relação de emprego, esta é feita diretamente entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não envolve a empresa contratante.

Para Campos (2006), a terceirização não é um instituto jurídico e sim uma estratégia na maneira de administrar empresas. Segundo a autora, há três tipos de relações jurídicas na terceirização: uma relação jurídica de ordem civil envolvendo a empresa prestadora dos serviços e a empresa tomadora; uma relação jurídica configurando uma relação de emprego que envolve o trabalhador e a empresa prestadora; e uma relação de trabalho oriunda do envolvimento entre empresa tomadora e o trabalhador.

É claro o intuito da transferência da posição de empregado a uma terceira pessoa, que assume o compromisso pelo pagamento dos direitos trabalhistas dos empregados e pelo recolhimento dos encargos sociais.

Logo, a natureza jurídica da terceirização é contratual, celebrada entre duas empresas, uma contratante também chamada de tomadora e uma contratada, denominada prestadora, prestando serviços especializados à tomadora de forma continuada e em caráter de parceria.

Giosa (1999) classifica a terceirização em quatro tipos distintos: o Tipo 1, onde a terceirização se relaciona à atividade finalística da organização, como a produção, a distribuição e a operação; o Tipo 2, onde a terceirização se relaciona à atividade meio da organização, como as áreas de limpeza, manutenção e copeiragem; o Tipo 3, onde a terceirização está ligada à atividades de suporte à empresa, como, por exemplo, as áreas de treinamento, seleção e pesquisas; e o Tipo 4, onde a terceirização troca a mão de obra direta por mão de obra indireta ou temporária.

O referido autor explica que assim que surgiu, a terceirização foi aplicada de forma restrita à contratação de serviços de baixa complexidade, enquadrando-se no Tipo 2. Entretanto, com o passar do tempo, a terceirização passou a assumir uma função estratégica nas organizações, pois foi observada a sua influência direta no resultado final da empresa e, com isso, os Tipos 1, 3 e 4 ganharam força e abriram uma gama de possibilidades de gestão às empresas.

Já Silveira et al. (2002) afirmam que a terceirização pode ser dividida tanto quanto a sua forma, quanto ao objeto. A classificação quanto à forma é agrupada em três categorias: a terceirização externa, onde os prestadores de serviços estão situados fora da empresa contratante; a terceirização interna, onde os prestadores de serviços trabalham nas instalações e com os funcionários da própria empresa contratante; e a terceirização com cooperativas de trabalho, que surgiu no Brasil nos anos 90 e se restringe à relação da empresa com o cooperado.

Já em relação ao objeto, os autores dividem a terceirização em quatro tipos: a terceirização de serviços, na qual o prestador executa apenas as atividades contratadas sem envolver insumos ou equipamentos; a terceirização de serviços e materiais, onde está incluído o fornecimento de insumos pela contratada, implicando o terceirizado a assumir um perfil mais gerencial das atividades executadas e com um maior foco na qualidade do serviço prestado; a terceirização de serviços e equipamentos, onde o terceirizado fornece os equipamentos necessários à execução certa e mais eficaz do contrato; e a terceirização plena, que posiciona o executante da tarefa como o responsável pela execução, pela tecnologia utilizada e pela gestão total da atividade contratada.

A análise de terceirização referente a este trabalho se enquadra nas seguintes classificações: Tipo 4, onde funcionários terceirizados substituem servidores públicos que executam tarefas administrativas e técnicas de apoio; terceirização interna, onde os terceirizados trabalham com os servidores na própria instituição; e de serviços, onde serviços são executados por terceirizados sem insumos ou equipamentos da prestadora.

1.2

Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é analisar e discutir o projeto de terceirização de mão de obra direta no Serviço Público Federal, dentro do contexto e das regras vigentes na Administração Pública.

Com este intuito, será aplicado no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ (uma Autarquia Federal) um modelo de análise que

permite a equiparação de cargos de mão de obra direta ocupados por terceirizados aos cargos de carreira de Ciência e Tecnologia – C&T exercidos por servidores públicos concursados.

Este modelo será aplicado no caso específico do JBRJ. Contudo, pretende-se que possa ser utilizado em qualquer órgão federal de carreira de C&T e, em tese, de forma análoga e com adaptações a órgãos federais de outras carreiras na Administração Pública.

Este trabalho também apresenta os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Discussão sobre os custos com a terceirização de mão de obra direta em órgãos públicos federais, com análise específica no JBRJ;
- ✓ Discussão a respeito dos impactos da aplicação prática do Sistema de Gestão por Competências na Administração Pública, através de observação da tentativa de implantação dessa ferramenta no JBRJ.

1.3

Metodologia

No contexto dos objetivos deste estudo, foram feitas revisões bibliográficas da terceirização, procurando contextualizar o referido assunto e o direcionando ao setor público, buscando seu histórico, limites de atuação, características e sua aplicação em postos ocupados por mão de obra direta. Seguindo a mesma linha, também foi feita uma revisão do método de gestão de competências, uma ferramenta que objetiva aumentar a eficiência dos funcionários, através de um contínuo desenvolvimento profissional.

No tocante ao processo de terceirização de mão de obra direta no setor público federal, foi aplicado o método de estudo de caso no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, buscando um diagnóstico de como se configura na prática esse processo em uma autarquia federal. O recorte temporal proposto abarca desde 2001, ano de criação da referida autarquia, até o dia 31 de agosto de 2012.

O mesmo método foi aplicado na observação prática na tentativa de implantação da gestão por competências, observando sempre as limitações e peculiaridades do setor público.

Os diagnósticos desse estudo de caso foram alcançados através de pesquisa documental, cujas informações foram obtidas e analisadas a partir de relatórios, documentos e ofícios constantes nos arquivos do próprio JBRJ.

Com isso, foi possível tecer considerações práticas e confrontar resultados, culminando nas considerações finais deste trabalho.

1.4

Estrutura

Essa dissertação está organizada em cinco capítulos, incluindo esta introdução (Capítulo 1). O Capítulo 2 apresenta uma revisão bibliográfica da terceirização no setor público, começando pelo histórico de sua implantação no Brasil e pela definição dos limites legais impostos pelo setor público, inexistentes quando tratamos do setor privado. O Capítulo prossegue com a apresentação das características específicas da terceirização quando aplicadas ao setor público e termina versando sobre a aplicação da terceirização em postos de mão de obra direta no referido setor.

O Capítulo 3 analisa o caso específico do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, apresentando uma breve introdução sobre sua história, natureza jurídica, organograma, estruturação de carreira e seu quadro de pessoal. Em seguida, após observação das empresas de serviço contratadas, é feita uma análise dos postos terceirizados de mão de obra direta, bem como uma análise dos custos de contratação de pessoal efetivo e pessoal direto terceirizado pelo JBRJ.

O Capítulo 4 expõe o conceito da ferramenta da gestão por competências, sua implementação no JBRJ e termina com considerações sobre o uso dessa ferramenta na instituição e no setor público de forma geral.

Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais do trabalho, discutindo a terceirização de mão de obra direta observada no estudo de caso do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro.

O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

A Reforma Administrativa do Estado implementada em 1995, instituiu como um de seus alicerces a terceirização da pessoal na Administração Pública. Este capítulo busca apresentar o histórico da terceirização no Setor Público Federal e suas principais características, bem como apontar os limites legais de atuação da terceirização e sua aplicação prática no referido setor.

2.1

Histórico

A expressão “terceirização” (*outsourcing*), em sentido amplo, é a transferência de serviços para terceiros. Teve origem e foi concebida nos Estados Unidos da América, consolidando-se nos anos 50. Iniciada a Segunda Guerra Mundial, as indústrias bélicas norte-americanas, por intermédio de contratação, delegaram algumas atividades de suporte a empresas prestadoras de serviços.

Henrique e Delgado (2004) afirmam que a terceirização foi trazida para o Brasil nos anos 50 por empresas estrangeiras, quando houve a abertura do mercado interno para as empresas multinacionais, que já utilizavam a terceirização, buscando a obtenção de maior produtividade.

Os referidos autores apontam como exemplo as empresas automobilísticas, onde as peças dos automóveis foram produzidas por terceiros e a montagem final do carro era executada pela empresa principal. No entanto, apenas no final da década de 60 a ordem jurídica brasileira atribuiu maior destaque ao fenômeno da terceirização.

Desde então, a terceirização no Brasil vem sendo implementada de maneira gradual nos setores privado e público. Existem áreas onde a terceirização se consolidou de maneira mais rápida e estável como, por exemplo, as de serviços gerais, limpeza e manutenção. Entretanto, em outras áreas essa implementação foi

sendo feita de maneira mais criteriosa e utilizando estudos aprofundados de viabilidade.

Nas décadas de 50 e 60, o Brasil passou por um período grave de recessão e buscou nos países conhecidos como “desenvolvidos” a prática da terceirização. No setor público, a tendência à terceirização apareceu em decorrência da Segunda Guerra Mundial, que obrigou o Estado a assumir a direção da economia em decorrência dos desequilíbrios causados pelo conflito.

Surgia nesse período uma busca de conciliação entre o liberalismo e a socialização para prover à sociedade condições de subsistência, permitindo assim a intervenção do Estado na ordem econômica. No período pós Segunda Guerra Mundial, o Estado expandiu sua atuação, prestando serviços públicos diretamente ou através de entidades descentralizadas.

No entanto, esta expansão econômica do Estado passou a ser extremamente onerosa à Administração Pública, pois os gastos com a manutenção do Estado Social tinham se tornado superiores à capacidade de custeio do sistema, forçando o Estado a passar a captar recursos dentro da própria sociedade.

Em suma, o processo de terceirização no setor público se originou com a crise do Estado Social de Direito, que se tornou oneroso e pouco eficiente para atender necessidades coletivas, e com a internacionalização do processo produtivo, que obrigou o Estado, visando à sua manutenção competitiva na economia, a adaptar suas condições internas às expectativas dos capitais nacionais.

Estes fatores permitiram que o termo terceirização fosse incorporado à Administração Pública, constituindo, em princípio, vantagem para o Estado (tomador de serviços), pois transferia a terceiros o papel de empregador, permitindo o repasse da responsabilidade direta pelos encargos sociais, desonerando os cofres públicos.

O Decreto-Lei n.º 200/67 foi o primeiro ordenamento jurídico a versar sobre terceirização como ferramenta da Administração Pública Federal e dispor sobre a organização da Administração Federal estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa. Dentre outras providências, promovia também a descentralização das atividades do Estado e resguardava a Administração Pública,

ao impedir o crescimento desenfreado da máquina pública e ao desobrigar o Estado da realização material de algumas tarefas executivas.

Com isso, o Estado buscou a execução indireta de seus serviços mediante contrato, sempre que existisse na iniciativa privada empresa capacitada a desempenhar os encargos da execução exigidos. Assim, o Decreto-Lei n.º 200/67 tornou-se o marco inicial para a utilização da terceirização como maneira de executar serviços públicos, traduzindo a preocupação da Administração com crescimento desenfreado das atividades estatais.

Em seguida, editou-se, em 1968, o Decreto n.º 62.756, que normatizou a criação das agências de intermediação de mão de obra, legalizando a contratação de trabalhadores terceirizados, embora na época não se utilizasse ainda esse termo.

Mas foi apenas com a edição da Lei n.º 6.019, em 1974, que regulamenta a contratação de trabalho temporário, que efetivamente tratou-se da terceirização no ordenamento jurídico brasileiro.

Em termos específicos de órgãos públicos, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, foi expedido o Decreto nº 2.271 em 1997 que dispôs sobre a contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, permitindo que “as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade se tornassem objeto de terceirização”, regulamentando o assunto de forma definitiva.

2.2

Limites Legais

A terceirização se aplica amplamente à iniciativa privada, balizada pelo art. 170 da Constituição Federal que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Para Saratt (2008), essas exceções são coerentes, pois algumas atividades necessitam de autorização do Estado, no tocante à segurança e salubridade pública, por exemplo.

O inciso II do art. 5º da Constituição Federal reforça o alcance amplo da terceirização no setor privado quando afirma que: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da Lei”.

Entretanto, ao tratarmos da terceirização no setor público, verificamos a existência de limites estabelecidos por lei. Estes limites impuseram aos órgãos a autorização para se fazer apenas o que é estritamente previsto em Lei.

Para Ramos (2001), a Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que autoriza a Administração Pública a contratar serviços com terceiros (artigo 37, inciso XXI), prevê que a investidura em cargos e empregos públicos deve se dar por meio de concursos públicos (artigo 37, II).

Assim, o referido autor entende que fica aberta uma brecha para que terceirização por vezes se torne uma forma de burlar o princípio constitucional do concurso público, ao ensejar que funcionários terceirizados desempenhem função pública.

Já no entendimento de Melo (2006), não há conflito entre os dois dispositivos constitucionais citados anteriormente, já que, enquanto a terceirização possui como objetivo dar maior agilidade à Administração na contratação de serviços específicos e singulares que necessitam da contratação de serviços terceirizados, o concurso público, realizado dentro das diretrizes constitucionais da legalidade, isonomia e impessoalidade, é o meio mais eficiente e democrático para admissão de pessoal no serviço público, selecionando os melhores candidatos ao provimento de cargos e empregos públicos.

Portanto, a Constituição Federal, apesar de permitir a contratação de serviços pela Administração Pública e concomitantemente assegurar a investidura em cargo público dependente de prévia aprovação em concurso público, não estabeleceu a forma de assegurar que a contratação de serviços não implique, de fato, contratação de mão de obra sem concurso público. Tal atribuição coube a normativos infraconstitucionais e infralegais.

O legislador, então, estabeleceu limites para essas contratações para resguardar esse princípio. A Lei Complementar 101/00 contabiliza os valores dos contratos de terceirização, visando à limitação de gastos com pessoal na Administração Pública, enquanto a Lei 8.666/93 não permite a contratação quando existentes a pessoalidade e a subordinação direta do empregador com o

prestador de serviços. Já o Decreto 2.271/97 impede a contratação de serviços ligados à atividade-fim ou que tenham suas atividades previstas no plano de cargos e salários de órgão da Administração Pública.

O Decreto 2.271/97 foi, portanto, criado para retificar os desvirtuamentos decorrentes do Decreto-lei 200/67, impedindo a terceirização de atividades finalísticas e de atividades relacionadas às categorias inseridas no plano de cargos do órgão, vedando a subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante e proibindo a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que possam permitir a caracterização singular do objeto como provimento de mão de obra.

Destaca-se, por fim, que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG regulamentou o Decreto 2.271/97, por meio da Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI 2/2008, disciplinando a contratação de serviços, continuados ou não, por órgãos ou entidades integrantes da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos especificamente da execução das atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação (art. 1º do Decreto 1.094, de 23/03/1994).

É interessante transcrever os artigos principais que se referem ao capítulo ‘Terceirização’ desta Instrução Normativa SLTI 2/2008:

”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.

(...)

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

(...)

Art. 10. É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

I - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;

II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;

III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e

IV - considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.”

A partir dos trechos selecionados acima, verifica-se que a Administração Pública preocupou-se em caracterizar minuciosamente os limites impostos pelo Decreto 2.271/97, tais como as atividades que podem ser terceirizadas e os atos de ingerência na administração da empresa contratada que podem configurar indícios de pessoalidade e subordinação.

Portanto, observando-se os limites criados pelos normativos apresentados, há uma linha tênue entre a legalidade e a ilegalidade da terceirização, apontando a necessidade de análise minuciosa dos contratos celebrados pela Administração Pública e de trabalho mais intenso do Judiciário visando à verificação da licitude desses contratos.

Logo, mesmo com a Lei 8.666/93 e o Decreto 2.271/97 trazendo fundamentais parâmetros limitadores da terceirização de serviços públicos, quem define efetivamente o termo atividade fim são a doutrina e a jurisprudência quanto à interpretação do alcance da restrição à contratação de serviços que possuem atribuições previstas nos planos de cargos e salários de entidades ou órgãos.

Ramos (2001) entende que poderão existir situações peculiares onde os quadros normais da Administração Pública não suprirão todas as necessidades encontradas e que quando o legislador cria os cargos e suas atribuições, elege aquelas atividades concedidas ao servidor como de confiança, por ele ser o agente que zela pelo interesse público.

Entretanto, nos dizeres da autora, a terceirização é possível caso inexista cargo ou emprego criado na Administração Pública para execução das atividades pretendidas e também se o legislador declarar a desnecessidade do cargo ou a sua extinção.

2.3

Principais Características

Segundo Bresser Pereira (1996), até os anos 70, prevalecia na história do Estado brasileiro o paradigma keynesiano, caracterizado pela forte intervenção do Estado na economia. Na visão dos reformistas da década de 90, o Estado cresceu desordenadamente com críticas em relação ao desempenho insuficiente, à qualidade insuficiente dos serviços, ao tamanho da máquina pública e à falta de capacidade de gestão eficiente dos recursos do Estado. O antagonismo presente nos ideais keynesianos e liberais gerou um conflito em relação às reformas institucionais no Brasil.

Para Martins (2003), nos anos 90, o governo brasileiro buscou uma forma de suplantar a burocracia e modernizar o Estado, redefinindo o seu papel na economia para contornar a crise econômica pela qual passava. Para tanto, foram adotadas algumas fortes medidas como a diminuição do tamanho do Estado via privatização de entes públicos e terceirização de pessoal, a descentralização da esfera federal para as esferas estaduais e municipais, a restrição do administrador público a trabalhos exclusivamente administrativos e a ocupação de cargos importantes da Administração por indicados alinhados à agenda política partidária em detrimento de servidores de carreira.

Bresser Pereira (1996) afirma que este projeto de reforma do governo foi baseado na substituição do modelo burocrático, visto como ineficiente, por um modelo gerencial de administração pública, focado na eficiência dos serviços. A

terceirização de serviços se apresenta como um dos pilares de sustentação desse projeto de modernização do Estado.

O Estado seguiu essa linha modernizadora onde a terceirização envolveu grande parte das atividades acessórias, excluindo-se da atividade principal ou *core-business*. Os desfalques de recursos humanos nos setores administrativos em virtude de aposentadoria, falecimento ou ampliação das atividades do órgão foram supridos, em muitos casos, pela contratação de trabalhadores terceirizados.

Existem instrumentos para se acompanhar, aferir custos e observar, por exemplo, quando a terceirização de serviços é uma opção vantajosa financeiramente e quando é oportuna em termos organizacionais, na troca de servidores efetivos por trabalhadores terceirizados.

Para Silveira, Saratt e Moraes (2002) o tema terceirização de serviços vem sendo encarado como fundamental para as organizações modernas públicas ou privadas, isolando em um limitado grupo o *core-business* ou o centro principal do negócio da organização, repassando a terceiros a atividade em área fora do núcleo ou do setor produtivo.

Com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a aprovação e sanção da Lei Complementar nº 101, em 04 de maio de 2000, o Governo Federal estabeleceu uma política de gestão fiscal responsável, enfrentando uma das principais fontes de desperdícios de recursos públicos: o gasto em demasia com as despesas com pessoal referentes aos cargos comissionados.

A contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública encontra guarida em regras legais e financeiras. O equilíbrio fiscal imposto pela Reforma Administrativa direcionou os entes para a máxima racionalização de seus recursos orçamentários. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, impôs que o custo da folha de pagamento de pessoal não poderia ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida do ente, obrigando o setor público a enxugar a máquina administrativa e seu quadro de pessoal.

Essa diminuição no número de servidores forçou o gestor público a recorrer à realização dos serviços necessários com a contratação de mão de obra terceirizada, utilizando fórmulas similares às utilizadas pelas organizações privadas. Sem alternativas, o órgão público acabou obrigado a terceirizar, delegar

ou transferir os serviços na forma determinada pela lei de licitação. Minadas as chances de escolha estratégica, o ente público passou a contratar objetivamente em muitos casos empresas financeiramente desestruturadas.

Esse é um grande problema da terceirização no setor público, pois caso essas empresas contratadas pelo órgão não cumpram os devidos encargos sociais de seus funcionários, o próprio Poder Público se torna responsável subsidiariamente por todas as obrigações trabalhistas, sofrendo o impacto em suas próprias contas.

Entretanto, observa-se que há também vantagens na terceirização de serviços da Administração Pública, sempre em consonância com a eficiência administrativa e o equilíbrio fiscal. Entre os benefícios obtidos com a terceirização estão o foco na atividade principal, o aumento de agilidade nas grandes decisões, a redução orçamentária em custeio para aplicação em investimentos e o aumento da flexibilidade organizacional na medida em que algumas atividades meio se tornem obsoletas.

Existe também grande vantagem, em termos de custos, de se terceirizar serviços públicos, pois os funcionários terceirizados não possuem estabilidade no trabalho e outras vantagens do funcionalismo como gratificações e promoções por tempo de serviço.

Já em termos de eficiência, a vantagem se encontra no poder de rescindir o contrato de prestação de serviços com empresas que prestem serviços ineficientes, ou solicitar à firma a substituição de terceirizados que não correspondam às expectativas da vaga que ocupam.

Outra vantagem vista é que a instituição, ao menos em teoria, não precisaria administrar toda a mão de obra terceirizada, o que inclui, por exemplo, folha de pagamentos, férias, obrigações patronais, controle de frequência, tornando possível uma maior eficiência de serviços dos departamentos administrativos.

Contudo, também são observadas desvantagens na terceirização de setores dos órgãos públicos. Entre elas, podemos elencar os danos à imagem causados ao órgão em caso de erros do parceiro, a dependência cada vez maior de terceiros, os obstáculos na procura por um parceiro eficiente, a diminuição do controle dos

gastos dos serviços delegados a terceiros e a dificuldade no comprometimento da identidade cultural do órgão por seus empregados num horizonte de longo prazo.

Vale destacar novamente a existência em lei da responsabilidade subsidiária dos direitos trabalhistas dos terceirizados pela Administração Pública, ou seja, se a contratada não pagar seus funcionários, o órgão contratante assume e arca com todas as despesas trabalhistas pendentes, o que, na prática, se configura como uma enorme desvantagem.

Na esfera pública, assim como na esfera privada, a terceirização de serviços apresenta-se como uma busca de benefícios operacionais e estratégicos visando a uma eficiência administrativa que persiga o perfeito equilíbrio da relação custo-benefício, ou seja, que respeite os princípios básicos da agilidade, da eficiência e da economicidade.

Permanece, portanto, a dúvida de como se contratar uma empresa idônea e eficaz. No setor público, a resposta se encontra diretamente ligada ao fundamental aprimoramento e conhecimento dos parâmetros técnico-legais pelo gestor público, que dão embasamento à escolha de um bom parceiro.

O grau de liberdade do gestor público é restrito em virtude da obrigatoriedade da Administração Pública em contratar apenas mediante licitação pública, seguindo os critérios de escolha estabelecidos pela Lei nº 8.666/93. A decisão entre contratar servidores de carreira por intermédio de concurso ou terceirizar pessoal para exercer essas atividades é uma opção estratégica do gestor público, que requer um planejamento sólido e controle do processo.

Segundo Queiroz (1998), a adoção da terceirização pelas empresas vem sendo associada a diversas vantagens, entre elas: o acesso a novas tecnologias e inovações, o planejamento e a previsão de despesas e a redução com gastos trabalhistas, recrutamento, seleção e treinamento de pessoal e a instantânea troca de funcionário não adaptado, sem custo adicional, e prazos e acesso a recursos humanos qualificados.

Para o referido autor, a terceirização apresenta como benefícios de forma geral não apenas economia com gastos, mas também o aumento da qualidade do serviço prestado, pois os funcionários da empresa podem se dedicar com mais afinco às atividades fim, eliminando a ociosidade e elevando a produção.

No entanto, segundo o autor, essa vantagem só é mantida estabelecendo-se uma estreita relação de parceria entre o tomador e o prestador de serviços, que é a essência da terceirização. Visando à busca pela qualidade dos serviços terceirizados, a parceria se estabelece a partir do modo como a empresa contratante seleciona seus futuros parceiros.

O setor público seleciona seus parceiros via licitação. Existem algumas modalidades de licitações, escolhidas de acordo com a lei e o objetivo do licitante. O edital lançado pela instituição pública contendo as especificações dos serviços será dentro dessa modalidade previamente selecionada. Na prática, geralmente na terceirização de pessoal, os órgãos optam por uma modalidade que envolva menor preço e vence a licitação a empresa que der o menor lance, ou seja, a que executar o serviço de forma menos custosa para os cofres públicos.

Queiroz (1998) afirma também que para o sucesso da parceria é fundamental conversar com os funcionários da empresa, pesquisar com outras empresas que já tenham usado o serviço oferecido por ela e, principalmente, entender as práticas e doutrinas da empresa que será contratada, uma prática difícil no setor público por conta da seleção via licitação pública.

No caso específico da terceirização de pessoal nos órgãos públicos, a empresa contratada observa o que foi solicitado no edital e envia funcionários que julga estarem dentro dos perfis solicitados. Nesse processo não pode haver interferência do órgão, como observado anteriormente nos limites legais.

Com isso, como afirma Giosa (1999), a terceirização, assim como todas as técnicas gerenciais, possui desvantagens que precisam ser observadas, entre elas, a contratação de pessoas inadequadas para os postos solicitados e os obstáculos em se conseguir parceiros alinhados com as condições de qualidade e produtividade exigidas pela contratante. Esses são dois dos maiores desafios que a Administração Pública enfrenta quando terceiriza seus serviços.

2.4

Gestão x Legalidade

Segundo Di Pietro (2004), o serviço público engloba toda atividade material que a lei atribui ao Poder público, para que diretamente, ou por meio de seus delegados, atenda sempre ao interesse público.

A terceirização, apesar de se apresentar como um instrumento típico da iniciativa privada, tem sido empregada constantemente pela Administração Pública como forma de buscar parcerias com o setor privado para realização de suas atividades.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 174, caput, apresenta o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica e atribuí-lhe funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Entretanto, segundo Di Pietro (2009) a Constituição Federal em seu art. 19 do ADCT caminhou na contramão de direção no tocante à Administração Pública seguindo uma tendência de burocratização ao inserir no Regime Jurídico Único todos os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas, tratando, de forma semelhante, as entidades da Administração Direta e Indireta e beneficiando, com a estabilidade, servidores não concursados.

Assim, a Constituição de 1988 tornou seus funcionários servidores estatutários, com direito à aposentadoria integral e estabilidade a todos que na data da promulgação da Constituição já possuísssem cinco anos no serviço público, enquadrando-os no Regime Jurídico Único junto aos outros servidores públicos, ou seja, esses servidores passaram a integrar o quadro efetivo das respectivas instituições onde trabalhavam.

Molinaro (2004) explica que o Governo Federal, em 1994, para enfrentar problemas como a delimitação do tamanho do Estado, a definição do seu papel regulador e a busca pelo aumento da governabilidade para garantir legitimidade e governar, implementou a “Reforma Gerencial da Administração Pública”, prevista no Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, visando a reduzir os custos e aumentar a eficiência da Administração Pública.

Esta “delimitação do tamanho do Estado”, citada pelo referido autor, fundamentou a terceirização da mão-de-obra na Administração Pública. A

intenção do governo adotando a terceirização foi a de desonerar os cofres públicos com gastos com pessoal, otimizando, dessa forma, a gestão pública.

Tendo em vista este cenário, Bresser Pereira (1996) observou que a reforma do Estado, ocorrida nos anos 90, reduziu a autonomia dos Estados no tocante à formulação e implementação de políticas, pois a situação encontrada após o advento da Constituição Federal de 88 estava desequilibrada pelo ingresso de funcionários terceirizados no Regime Jurídico Único sem concurso.

O referido autor também explica que a reforma do Estado foi uma reação à crise dos anos 80, quando, entre 1979 e 1994, o Brasil passou por um período de alta inflação e estagnação da renda per capita. Com a efetivação de terceirizados nos quadros de carreiras do Governo, a folha de pagamento do Estado sofreu um acréscimo sem contrapartida orçamentária, onerando em demasia a Administração Pública e demandando providências urgentes.

O reflexo da “Reforma Gerencial” ficou visível em 2001, com a diminuição drástica do número de servidores estatutários e o aumento do número de funcionários terceirizados alterando consideravelmente a configuração da Administração Pública.

Com isso, observa-se que em muitos casos a terceirização, por meio de contratação de prestadores de serviços pela Administração Pública, tem sido muito desviada dos seus fins, infringindo o princípio do concurso público.

O Tribunal de Contas da União, em 2006, emitiu acórdão, criticando essa nova configuração do serviço público, determinando a substituição dos funcionários terceirizados que estivessem fora dos limites legais, até 31 de dezembro de 2010. Entre as críticas realizadas pelo TCU está a falta de diretrizes para a execução do processo de terceirização.

Cabe ressaltar que estes terceirizados considerados irregulares pelo TCU são os mesmos terceirizados de mão de obra direta abordados neste estudo.

Ultrapassado esse prazo, o Tribunal de Contas da União verificou que o cronograma de substituição de postos de trabalho terceirizados irregularmente na Administração Pública foi apenas parcialmente cumprido, prorrogando até dezembro de 2012 o prazo para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional apresentem ao tribunal o resultado final do processo de substituição desses terceirizados considerados irregulares.

Na prática, o TCU percebeu que os órgãos e entidades apresentam problemas para efetivar as substituições necessárias. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresenta dificuldades para acompanhar e controlar efetivos do processo de troca dos terceirizados por concursados, afirmando que *“há limitações de ordem legal, material e operacional, as quais não permitiriam o acompanhamento ou intervenção na gestão interna dos demais ministérios, órgãos da Presidência da República e respectivas entidades vinculadas, sob pena de ferir a autonomia administrativa de que dispõem para o exercício de suas competências legais e constitucionais”*.

Podemos imaginar o impacto da demissão imediata de contratados utilizando o exemplo dos terceirizados que atuam em órgãos da área de saúde atualmente. De acordo com relatório do TCU, a perda desses funcionários sem a devida reposição acarretaria prejuízos irreversíveis à saúde e ao interesse público, pois além de causar uma enorme diminuição de oferta de serviços de saúde à população, implicaria a redução de 4.100 leitos hospitalares, sem considerar os serviços mantidos exclusivamente por pessoal terceirizado.

Em que pesem tais problemas, não se pode permitir que a situação se afaste da legalidade. Mesmo que a terceirização de funcionários na Administração Pública seja uma opção discricionária do governo, há limites estabelecidos existentes para não desvirtuar o Estado de suas funções originárias. Entretanto, essa discussão parece ainda estar longe do seu fim, tendo em vista que esse prazo já foi prorrogado duas vezes pelo TCU desde 2006, sem solução definitiva aparente a curto prazo.

3

ESTUDO DE CASO: TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DIRETA NO JBRJ

Este capítulo objetiva analisar e confrontar os custos de se contratar mão de obra direta via terceirização com os de se contratar diretamente via concurso público no JBRJ, utilizando um método de equiparação de cargos.

Para contextualizar a referida análise, o capítulo discorre sobre a história da instituição, sua natureza jurídica e apresenta seu organograma funcional. Em seguida, há uma apresentação da carreira de Ciência e Tecnologia – C&T dos servidores de carreira e um retrato do diagnóstico atual do quadro de pessoal do JBRJ.

O capítulo segue identificando o contrato de mão de obra direta terceirizada e o estudando minuciosamente para, finalmente, analisar os custos das duas formas de contratação abordadas, sempre através da equiparação de cargos.

3.1

Introdução

O Jardim Botânico do Rio de Janeiro passou por grandes mudanças desde que foi criado em 1808 pelo então príncipe regente de Portugal, D. João, como um Jardim de Aclimação com o objetivo de tentar iniciar no país o cultivo de espécies vegetais estrangeiras de alto valor comercial, como a pimenta, a canela e o cravo, chegando a possuir uma fábrica de pólvora e lavouras de cana.

Atualmente, o Jardim Botânico constitui-se como o principal centro de pesquisa voltado à conservação da biodiversidade florística nativa do Brasil e uma das dez maiores instituições de pesquisa do país, fonte de referência internacional para florestas tropicais e braço do Ministério do Meio Ambiente para a preservação da biodiversidade e da vida sobre a Terra.

O Jardim Botânico possui uma área de 137 hectares, onde são encontrados fragmentos de Mata Atlântica conservados e são desenvolvidas tarefas teóricas e empíricas de vários segmentos da Botânica. O Jardim Botânico do Rio de Janeiro

também possui reconhecimento nacional e internacional, tendo em vista a presença em seu espaço de um dos maiores herbários da América Latina, com acervo de cerca de 500 mil amostras de plantas e fungos, entre eles as Coleções Históricas adquiridas por D. Pedro II no século XIX.

A instituição recebe em sua área aberta para visitação pública mais de 600 mil visitantes por ano, um número expressivo, ainda mais se comparado aos mais visitados parques nacionais do Brasil. O JBRJ é palco em seu rico arboreto de uma grande variedade de coleções vivas e conta com orquidário, bromeliário, jardim de plantas medicinais, jardim sensoriais, cactário, plantas insensíveis e também monumentos e construções históricas, abrigando trabalhos voltados à educação ambiental e histórica.

De acordo com o atual Presidente da instituição, Liszt Vieira, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro é um espaço que tem hoje cinco dimensões principais: a científica, representada pela pesquisa; a educacional, com os cursos de pós-graduação em botânica e de extensão na área ambiental; a ambiental, consubstanciada no parque, nas coleções vivas, nos laboratórios, no paisagismo; a cultural, com o Espaço Tom Jobim e o Museu do Meio Ambiente; e, finalmente, a faceta social, com os projetos de inclusão social, além das atividades socioambientais que beneficiam as comunidades de baixa renda do entorno.

3.2

Natureza Jurídica

O Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro é, hoje, uma autarquia federal pertencente à União, criada pela lei específica nº 10.316, de 06 de dezembro de 2001 e subordinada ao MMA.

As autarquias são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, possuindo patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas. A criação de uma autarquia objetiva que a mesma atue em serviços típicos do Estado, que exijam especialização, com organização própria, administração mais ágil e pessoal especializado.

O Decreto 6.645/08 é o principal normativo no que diz respeito à Estrutura Regimental do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Segue

transcrito o art. 1º do mencionado normativo, que versa sobre a finalidade e a natureza jurídica do JBRJ.

“Art. 1º O JBRJ, autarquia federal criada pela Lei nº 10.316, de 6 de dezembro de 2001, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, tem como finalidade promover, realizar e divulgar o ensino e as pesquisas técnico-científicas sobre os recursos florísticos do Brasil, visando o conhecimento e a conservação da biodiversidade, bem como manter as coleções científicas sob sua responsabilidade, competindo-lhe, em especial, em consonância com as diretrizes das políticas nacionais de meio ambiente fixadas pelo Ministério do Meio Ambiente:

I - subsidiar o Ministério do Meio Ambiente na elaboração e na implementação da Política Nacional de Biodiversidade e de Acesso a Recursos Genéticos;

II - criar e manter programas de apoio à implantação, estruturação e desenvolvimento de jardins botânicos, nos âmbitos federal, estadual e municipal;

III - manter a operacionalização e o controle do Sistema Nacional de Registro de Jardins Botânicos;

IV - desenvolver e difundir programas de pesquisa científica, visando à conservação da flora nacional, e estimular o desenvolvimento tecnológico das atividades de interesse da botânica e de áreas correlatas;

V - manter e ampliar coleções nacionais de referência, representativas da flora nativa e exótica, em estruturas adequadas, carpoteca, xiloteca, herbário, coleção de plantas vivas;

VI - manter e ampliar o acervo bibliográfico, especializado na área da botânica, meio ambiente e áreas afins;

VII - estimular e manter programas de formação e capacitação de recursos humanos nos campos da botânica, ecologia, educação ambiental e gestão de jardins botânicos;

VIII - manter banco de germoplasma e promover a divulgação anual do index seminum no Diário Oficial da União;

IX - manter unidades associadas representativas dos diversos ecossistemas brasileiros; e

X - analisar propostas e firmar acordos e convênios internacionais, objetivando a cooperação no campo das atividades de pesquisa e acompanhar a sua execução, ouvido o Ministério do Meio Ambiente.“

3.3

Organograma

Pelo atual Regimento Interno do JBRJ, os servidores do JBRJ se encontram distribuídos segundo a estrutura organizacional apresentada na Figura 1.

Na estrutura organizacional apresentada podemos destacar alguns órgãos que serão mencionados neste estudo.

O Gabinete da Presidência é um órgão que assessora diretamente a Presidência do JBRJ em sua representação social e política e no encaminhamento de assuntos submetidos a sua apreciação. Também compete ao Gabinete planejar, coordenar e executar atividades de comunicação social, apoio parlamentar e internacional.

Abaixo da Presidência se encontram quatro Diretorias: Gestão, Pesquisas, Escola Nacional de Botânica Tropical e Ambiente e Tecnologia.

A Diretoria de Gestão tem a competência para planejar, organizar, coordenar e controlar a execução das atividades inerentes aos sistemas federais de planejamento e orçamento de administração financeira, de contabilidade, de recursos humanos, de serviços gerais, de administração de recursos da informação e informática e de gestão de documentos e arquivos, no âmbito do JBRJ.

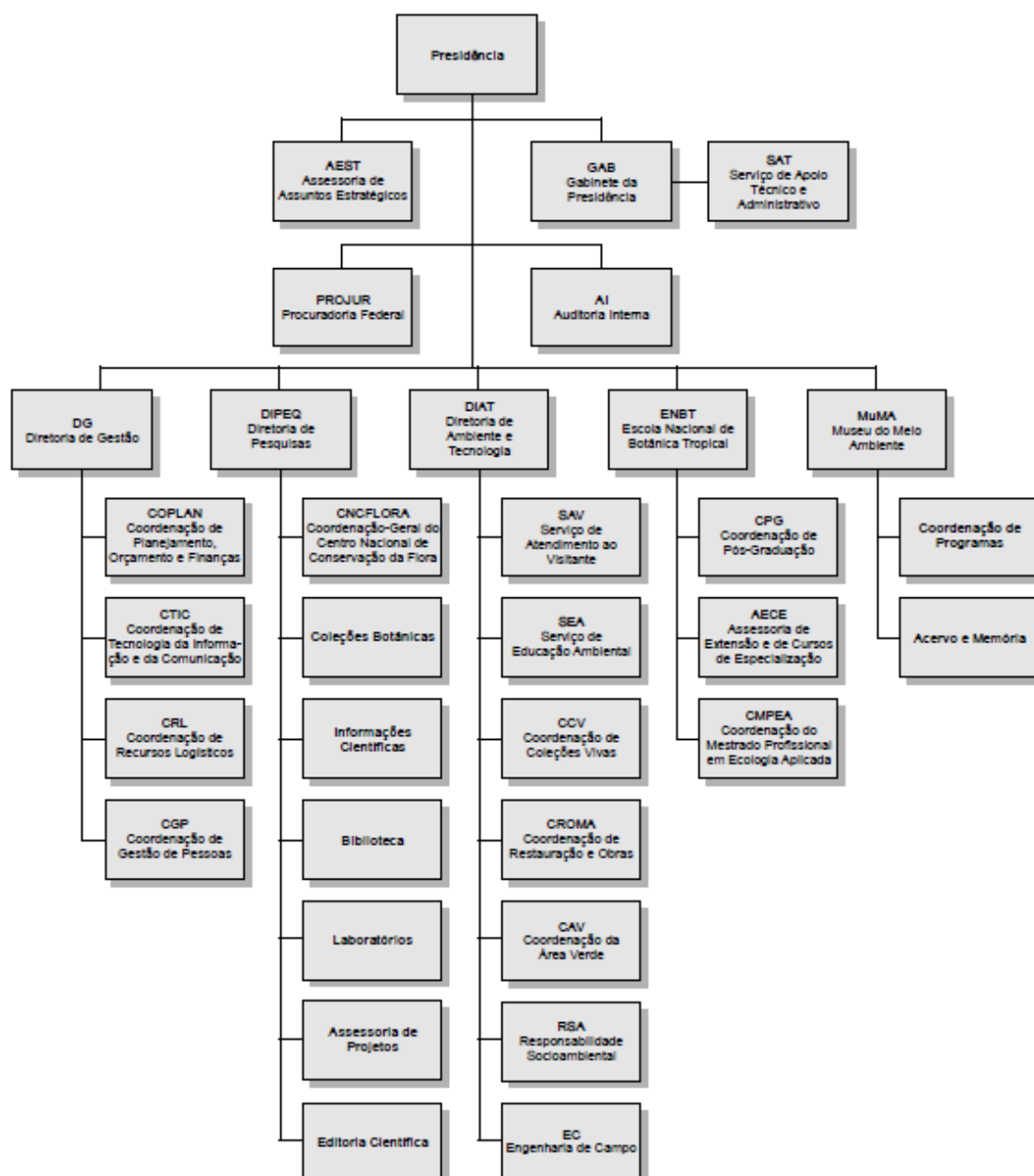


Figura 1 – Organograma funcional do JBRJ

Fonte JBRJ/intranet

Dentro da Diretoria de Gestão está a Coordenação de Gestão de Pessoas – CGP, que busca assegurar a implementação das políticas e práticas de gestão de pessoas alinhadas às estratégias institucionais e às expectativas e necessidades dos servidores e colaboradores.

A Diretoria de Pesquisa Científica possui a competência para planejar, promover, coordenar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de pesquisa científica e interesses do JBRJ.

Já a Diretoria de Ambiente e Tecnologia fica a cargo de planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades de conservação de coleções de plantas, atendimento ao público, educação ambiental, responsabilidade socioambiental e elaboração de políticas relacionadas ao registro de espécies de coleções vivas.

A Escola Nacional de Botânica Tropical possui por sua vez as atribuições de planejar, coordenar, supervisionar, promover e avaliar as atividades de ensino para formação e capacitação de recursos humanos em botânica, ecologia, meio ambiente e gestão de jardins botânicos.

E o Museu do Meio Ambiente, apesar de não ser uma Diretoria, possui status semelhante a uma, cabendo a ele coordenar, planejar, promover e avaliar a execução de atividades museológicas e museográficas relacionada às questões ambientais.

3.4

Carreira de Ciência e Tecnologia

O Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro é um órgão bastante peculiar. A instituição é subordinada ao Ministério do Meio Ambiente, entretanto, por ser um órgão de pesquisa, os cargos são atrelados ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação. Em outras palavras, a folha de pagamento do JBRJ segue os valores e cargos do MCTI, porém é paga com orçamento recebido pelo MMA.

De acordo com a Lei 8.691/93, que dispõe sobre o Plano de Carreiras dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Autárquica, da carreira de Ciência e Tecnologia, que possuam como objetivos fundamentais a promoção e a realização da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico, onde está inserido o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. O Plano de Carreiras do JBRJ apresenta a seguinte composição:

3.4.1

Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia

A Carreira de Pesquisa em Ciência e Tecnologia é constituída do cargo de Pesquisador e é destinada a funcionários habilitados a exercer atividades específicas de pesquisa científica e tecnológica.

3.4.2

Carreira de Desenvolvimento Tecnológico

A Carreira de Desenvolvimento Tecnológico destina-se a funcionários habilitados a exercer atividades específicas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e é dividida em 3 tipos de cargos: Tecnologista (nível superior), Técnico (nível médio) e Auxiliar-Técnico (1º grau completo).

3.4.3

Carreira de Gestão, Planejamento e Infra-Estrutura em Ciência e Tecnologia

A Carreira de Gestão, Planejamento e Infra-Estrutura em Ciência e Tecnologia é destinada a servidores habilitados a exercer atividades de apoio à direção, coordenação, organização, planejamento, controle e avaliação de projetos de pesquisa e desenvolvimento na área de Ciência e Tecnologia, bem como toda atividade de suporte administrativo. A carreira é dividida em 3 tipos de cargos: Analista (nível superior), Assistente (nível médio) e Auxiliar (1º grau completo).

3.5

Quadro de Pessoal

A autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, ao ser criada pela lei específica nº 10.316 em 06 de dezembro de 2001 versou sobre a quantidade de servidores efetivos da instituição em seu Art.10.

“Art. 10. Fica criado o Quadro de Pessoal Efetivo da Autarquia JBRJ.

Parágrafo único. Ficam redistribuídos os servidores do Quadro de Pessoal Efetivo do Ministério do Meio Ambiente, lotados na Unidade Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, para compor o Quadro referido no caput deste artigo.”

Antes da referida lei, o JBRJ era parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, também uma autarquia federal. A partir da entrada em vigor da lei específica nº 10.316, o JBRJ passou a ter a mesma natureza jurídica do Ibama, com o seu quadro particular de funcionários e dotação orçamentária própria.

A formação do quadro de servidores da instituição se deu de forma atribulada. Os servidores do Ibama, que trabalhavam no Jardim Botânico e tiveram interesse, foram incorporados ao quadro efetivo do JBRJ. Entretanto, o número de servidores incorporados foi insuficiente para que a instituição funcionasse de maneira minimamente razoável, tornando clara a necessidade urgente de criação de novas vagas.

Buscando solucionar esse problema, foi cogitado um pedido de criação de novas vagas ao MPOG. Como a criação de novas vagas só pode ser feita através da aprovação de uma nova lei que deve tramitar pela Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência para ser homologada, houve a necessidade de se buscar uma nova alternativa mais veloz para resolver esse problema.

A solução encontrada foi o pedido ao MPOG da cessão de algumas vagas que não estavam sendo utilizadas por outros órgãos de C&T da Administração Federal ao JBRJ. Essas vagas foram incorporadas ao quadro efetivo da instituição e preenchidas com o primeiro concurso realizado pelo órgão em 2002.

Por conta dessa situação, não há um número determinado de cargos no quadro efetivo do JBRJ, já que esses não foram criados por lei. Sendo assim, foi necessária uma análise inicial visando à determinação do número total de servidores da instituição.

O Quadro 1 aponta um total de 209 servidores ativos efetivos divididos entre os 07 cargos de C&T existentes na instituição. Os servidores ativos são os servidores que além de ocuparem cargos efetivos do quadro do JBRJ, estão

trabalhando lotados na própria instituição, ou seja, passaram no concurso para o JBRJ e trabalham no JBRJ.

Quadro 1 - Força de trabalho do JBRJ em 31/08/12

Cargos em C&T	Servidores Ativos
Pesquisador	41
Tecnologista	40
Técnico	45
Auxiliar Técnico	11
Analista em C&T	24
Assistente em C&T	38
Auxiliar	10
Total	209

Fonte: SIAFI

Seguindo a análise, verifica-se que há 03 servidores cedidos a outros órgãos, ou seja, que pertencem ao quadro efetivo do JBRJ, mas estão trabalhando em outros órgãos da Administração Pública, conforme apontado no Quadro 2.

Quadro 2 – Servidores do JBRJ cedidos a outros órgãos em 31/08/12

Servidores cedidos para outros órgãos	Quantitativo
Tecnologista	01
Analista em C&T	01
Técnico	01

Fonte: SIAFI

Há também o caso indicado no Quadro 3 de 01 servidor do quadro do JBRJ em licença sem vencimentos, ou seja, ocupando uma vaga da instituição, mas sem receber salário e sem trabalhar.

Quadro 3 – Servidores do JBRJ com licença sem vencimentos em 31/08/12

Servidores com licença sem vencimentos	Quantitativo
Técnico	01

Fonte: SIAFI

O Quadro 4 aponta 01 servidor redistribuído para outro órgão do quadro efetivo do JBRJ. A redistribuição de servidores é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder. Em contrapartida neste caso, o JBRJ

recebeu em troca um cargo efetivo vago, do mesmo nível de escolaridade. Esta vaga fica no MPOG e poderá ser preenchida num eventual próximo concurso.

Quadro 4 – Vagas no MPOG devido à redistribuição em 31/08/12

Vagas no MPOG devido à redistribuição	Quantitativo
Técnico	01

Fonte: SIAFI

Seguindo o levantamento feito, há também um servidor em situação de licença médica indicado no Quadro 5 ocupante de cargo em provimento e que recebe remuneração integral do JBRJ.

Quadro 5 – Servidores em licença médica em 31/08/12

Servidores com licença médica	Quantitativo
Técnico	01

Fonte: SIAFI

Além disso, há os cargos em vacâncias, ou seja, cargos que não estão sendo ocupados. Os motivos podem ser os mais diversos, sendo os principais os de aposentadoria, demissão ou falecimento do servidor. O Quadro 6 consolida o número de vacâncias na instituição.

Quadro 6 – Vacâncias em 31/08/12

Cargos de Ciência e Tecnologia	Vacâncias (até agosto de 2012)
Pesquisador	03
Tecnologista	05
Técnico	01
Analista em C&T	04
Assistente em C&T	04
Auxiliar-Técnico	06
Auxiliar	01
Total de Vagas	24

Fonte: SIAFI

Por fim, com as informações acima, foi possível a estimativa do total de 239 servidores quando a instituição trabalha em sua capacidade máxima de servidores ativos, conforme o Quadro 7.

Quadro 7 – Total de Servidores e Cargos em 31/08/12 no JBRJ.

Cargos	Total de Servidores
Pesquisador	44
Tecnologista	46
Técnico	50
Auxiliar Técnico	17
Analista em C&T	29
Assistente em C&T	42
Auxiliar	11
Total	239

Fonte: SIAFI

A transformação do JBRJ em autarquia federal em 2001 aumentou consideravelmente o volume de processos de trabalho e sua complexidade. A instituição realizou concursos públicos em duas oportunidades para tentar suprir esta demanda.

O primeiro concurso ocorreu quando o JBRJ se constituiu autarquia federal, no exercício de 2001 e previu o preenchimento de 160 (cento e sessenta) vagas, das quais apenas 96 (noventa e seis) foram autorizadas. Entre os servidores admitidos, houve 15 (quinze) pedidos de exoneração em virtude de, dentre outras motivações, aprovações em outros concursos públicos.

O segundo e último concurso público do JBRJ foi realizado em 2008, com validade até 20 de março de 2011, visando ao provimento de cargos efetivos que se encontravam vagos no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A solicitação enviada pelo órgão ao Ministério do Meio Ambiente previa 46 (quarenta e seis vagas), mas foi obtida pela instituição uma autorização para o provimento de apenas 18 (dezoito) vagas e, posteriormente, mais 2 (duas), com base no acréscimo de 50% de vagas previsto pelo então vigente Decreto nº 4.175/2002.

O Quadro 8 aponta a variação do quantitativo de servidores efetivos do quadro de pessoal do JBRJ nos últimos 6 (seis) anos, destacando que a instituição contava, em 31/08/12, apenas com o efetivo de 209 servidores da carreira de C&T. Observa-se uma tendência de queda no ativo permanente do órgão, apenas interrompida no ano de 2009 em virtude de realização do último concurso público.

Quadro 8 – Ativo Permanente Efetivo entre 2007 e agosto de 2012

Período	2007	2008	2009	2010	2011	Agosto 2012
Ativo Permanente	222	213	227	218	210	209

Fonte: SIAFI

Conforme estimado anteriormente, para cumprir com eficiência sua missão institucional, o JBRJ necessita de um ativo ideal **mínimo** permanente de 239 (duzentos e trinta e nove) servidores da carreira de Ciência e Tecnologia. Para suprir estas vacâncias efetivas, há como instrumento apenas a realização de um novo concurso público que deve ser autorizado pelo Ministério do Meio Ambiente. Em 31/08/12, o JBRJ apresenta defasagem de 30 (trinta) servidores de carreira e a tendência de um maior número de vacâncias por conta de novas aposentadorias.

A Figura 2 indica a tendência de distanciamento do número de servidores ativos do número de servidores ideal, que já vem causando problemas no cumprimento das metas e objetivos do JBRJ.

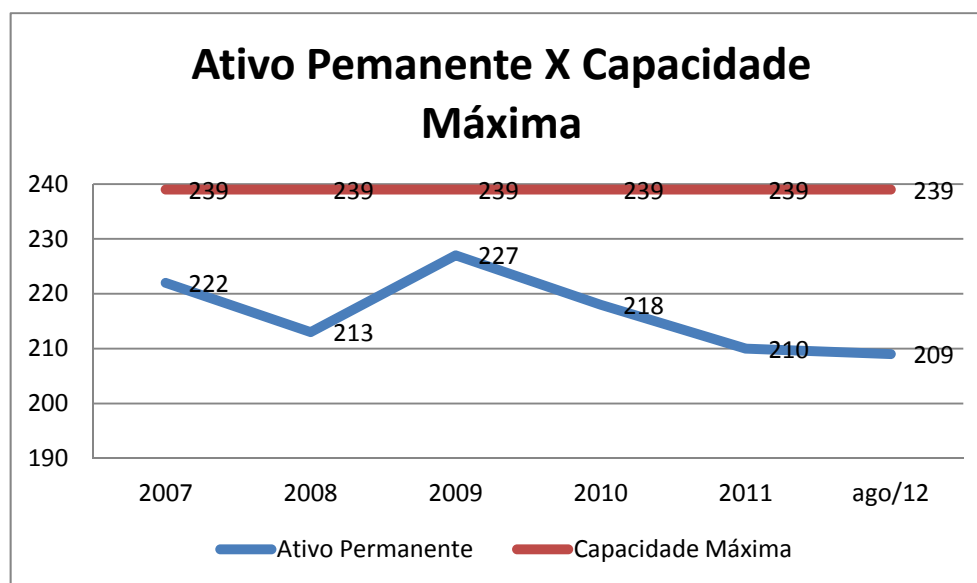


Figura 2 – Ativo Ideal x Ativo Permanente entre 2007 e agosto de 2012

3.5.1

Aposentadorias

As aposentadorias no serviço público podem ser voluntárias, compulsórias ou por invalidez, de acordo com o Art. 40 da Constituição e redação dada pela Emenda nº 41, de 2003.

A regra geral atual para aposentadoria voluntária exige para homens, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição; para mulheres, 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, e para ambos, 20 anos de efetivo exercício no serviço público, dez anos na carreira e cinco anos no cargo efetivo.

Há também a hipótese da aposentadoria voluntária por idade com o recebimento de proventos proporcionais ao tempo de contribuição, desde que o servidor possua tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público, tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher.

Já o servidor que completar setenta anos de idade será aposentado compulsoriamente, com vigência já a partir do primeiro dia àquele em que completou a referida idade. As aposentadorias por invalidez são decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável.

O servidor que tenha tomado posse em cargo efetivo na Administração Pública antes de 16 de dezembro de 1998 pode optar por aposentar-se pela regra constante do art. 40 da Constituição Federal ou voluntariamente com proventos calculados pela média aritmética simples das maiores remunerações, ou seja, dispensa tempo de carreira no serviço público.

A aposentadoria desse servidor será efetivada quando o mesmo, cumulativamente, tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; tiver cinco anos de exercício efetivo no cargo em que se aposentar; contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e contribuir por um período adicional equivalente a vinte por cento do tempo que, em 16 de dezembro de

1998, faltaria para atingir o limite correspondente a trinta anos, se homem ou mulher.

O servidor que ingressou no serviço público até 31 de dezembro de 2003, também pode se aposentar com proventos integrais se vier a preencher, cumulativamente, as condições a seguir: sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher; trinta e cinco anos de contribuição, se homem e trinta anos de contribuição, se mulher; vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se aposentar.

É necessária essa explanação sobre as diversas e complexas regras de aposentadoria no serviço público para explicar a complexidade de se estimar com exatidão as previsões de aposentadorias.

Com exceção das aposentadorias compulsórias por idade, não se pode prever com exatidão o número de aposentadorias que ocorrerão nas instituições públicas. Para atingir números estimados próximos aos reais, foi feito um levantamento da expectativa de aposentadorias até 2016 com base nos servidores que completarão os requisitos básicos exigidos para receberem aposentadorias integrais, ou seja, se aposentarão com a mesma remuneração que recebiam quando trabalhavam.

O período de análise selecionado não foi arbitrário e sim baseado em orientação do MPOG, que ao receber pedido de novo concurso público, exigiu da instituição um relatório da situação das aposentadorias com uma projeção de 05 anos, incluindo o ano do pedido. O marco considerado nessa estimativa foi o ano de 2012.

Uma primeira análise sobre a faixa etária e gênero dos servidores do JBRJ se mostrou necessária devido às diferentes regras de aposentadoria vigentes, conforme os dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Ativo Permanente Efetivo em 31/08/12

Faixa Etária - Servidores Efetivos do JBRJ	Masculino	Feminino	Total
Até 30 anos	9	2	11
31 a 40 anos	20	16	36
41 a 50 anos	42	36	78
51 a 60 anos	34	38	72
61 a 65 anos	6	6	12
Acima de 65	6	0	6
Total	117	98	215

Fonte: SIAFI

O gráfico da Figura 3 aponta a convergência dos dados para uma distribuição normal, sendo que o maior quantitativo de servidores concursados situados na faixa em entre 41 a 50 anos, estando, teoricamente, ainda longe de aposentadoria por idade.

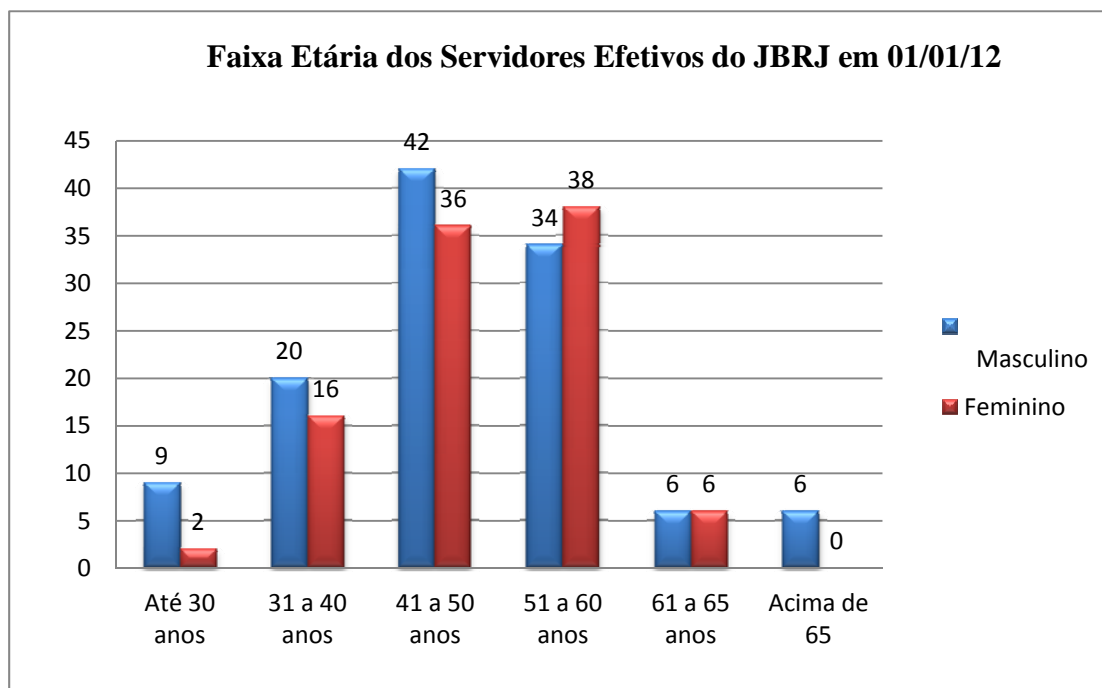


Figura 3 – Gráfico da Faixa Etária dos Servidores Efetivos do JBRJ em 01/01/12

Entretanto, na prática os servidores que ingressaram no serviço público até 1988 tem a possibilidade de já se aposentar voluntariamente aos 53 anos se forem do sexo masculino e 48 anos, se forem do feminino, por exemplo, caso preencham outros requisitos, podendo ter incidência na referida faixa etária.

O levantamento apresentado na Tabela 2 aponta um panorama mais geral. São 17 vagas não ocupadas em agosto de 2012 e a previsão de mais 27 vacâncias decorrentes de aposentadorias previstas até o fim de 2016, totalizando 44 vacâncias. Essa previsão contempla apenas os servidores que completarão todos os pré-requisitos necessários para aposentadoria com proventos integrais que exercem cargos de nível médio e superior.

Cabe ressaltar o fato de existirem 15 servidores em situação de abono permanência na instituição em agosto de 2012. O abono permanência existe quando o servidor já possui todos os requisitos para se aposentar com vencimentos integrais, mas quer continuar trabalhando. O servidor em questão passa a receber os seus proventos sem descontos de aposentadoria do INSS e segue exercendo suas atividades normalmente.

Qualquer um desses servidores que solicitaram o abono permanência pode se aposentar a qualquer momento. O abono permanência só não pode ser solicitado por servidores que completam a idade de aposentadoria compulsória. Os servidores que possuem o *status* de aposentados compulsórios, estão incluídos no cálculo estimado de aposentadorias até 2016, cujo resultado aponta para um quantitativo estimado de 59 servidores de carreira entre os de nível médio e superior.

Tabela 2 – Previsão de aposentadorias até 2016 dos cargos efetivos de nível médio e superior do JBRJ

Cargos de C&T	Vacâncias (até agosto de 2012)	Servidores com Abono Permanência (2012)	Previsão de Aposentadorias (setembro de 2012 a 2016)	Previsão Total de Vacâncias por Cargos (até 2016)
Pesquisador	03	02	07	12
Tecnologista	05	04	09	18
Técnico	01	00	01	02
Analista em C&T	04	06	05	15
Assistente em C&T	04	03	05	12
Total de Vagas	17	15	27	59

Fonte: CGP

De forma análoga à Tabela 2, a Tabela 3 apresenta a previsão do número de servidores de nível fundamental que completarão todos os pré-requisitos necessários para aposentadoria com proventos integrais até o fim de 2016.

Esses cargos de Auxiliar-Técnico e Auxiliar foram separados em tabela diferente por estarem extintos pelo MPOG, ou seja, não há mais autorização de concurso para estes cargos. O MPOG, portanto, considera as vacâncias dos cargos de nível fundamental, como vagas perdidas.

Se levarmos em conta esses cargos, o JBRJ estima uma perda de mais 13 servidores até 2016, ficando com um déficit aproximado de 72 servidores de carreira desde o último concurso realizado em 2008.

Tabela 3 – Previsão de aposentadorias até 2016 dos cargos efetivos de ensino fundamental do JBRJ

Cargos de Ciência e Tecnologia	Vacâncias (até agosto de 2012)	Servidores com Abono Permanência	Previsão de Aposentadorias (setembro de 2012 a 2016)	Previsão Total de Vacâncias por Cargos (até 2016)
Auxiliar-Técnico	06	01	03	10
Auxiliar	01	01	01	03
Total de Vagas	07	02	04	13

O Quadro 9 apresenta uma progressão do número de ativos permanentes no JBRJ de 2009 ao fim de agosto de 2012 e uma previsão desse número feita pela CGP para 2016, o prazo limite solicitado pelo MPOG no caso de não haver concurso entre 2013 e 2015. Foram contabilizados pela Coordenação de Gestão de Pessoas - CGP nas previsões os servidores que poderão ser aposentar com proventos integrais e os que se aposentarão de forma compulsória, sendo, portanto, uma previsão bastante otimista.

Quadro 9 – Previsão de ativo permanente no JBRJ em 2016

Período	2009	2010	2011	Ago_12	2016
Ativo Permanente	227	218	210	209	161

Considerando os dados do Quadro 09 e o número máximo de 239 servidores em que o Jardim Botânico opera com capacidade máxima de 100% de funcionários, o gráfico da Figura 4 foi elaborado dividindo-se o número de ativos permanentes dos respectivos anos pelo número máximo de servidores obtido na primeira análise, no caso, 239 servidores.

Observa-se no referido gráfico que em 2009, ano das últimas admissões via concurso pelo JBRJ, o órgão operava em 95% de sua capacidade. Em agosto

de 2012, a capacidade caiu 8%, registrando 87%. Em 2016, o cenário sem concurso se apresenta extremamente crítico, com a instituição operando com apenas 67% de sua capacidade máxima.

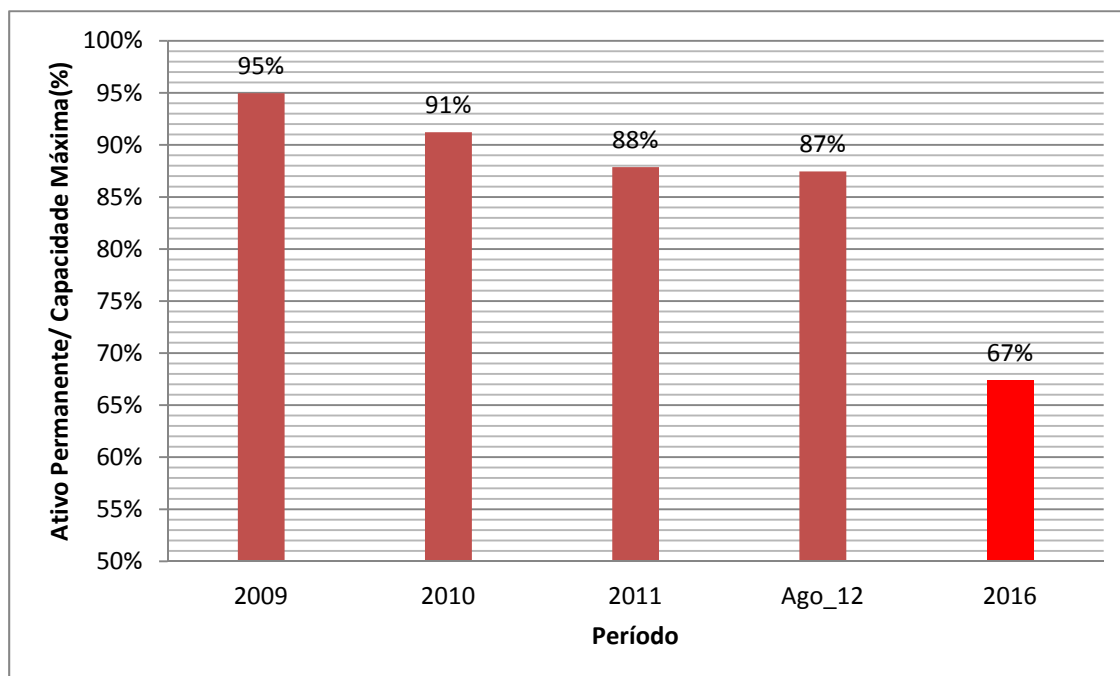


Figura 4 – Gráfico de Previsão da Capacidade Efetiva da Força de Trabalho do JBRJ em 2016

Cabe recordar que o servidor público tem possibilidade de se aposentar voluntariamente de acordo com a regra da data de sua posse, recebendo proventos proporcionais ao tempo de contribuição, o que pode implicar um número de aposentadorias ainda maior que o previsto anteriormente.

3.5.2

Cargos em Comissão e Funções Gratificadas

Existem, atualmente, no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, 38 (trinta e oito) cargos em comissão e 20 (vinte) funções gratificadas, totalizando 58 (cinquenta e oito) cargos e funções.

O cargo comissionado é uma exceção à obrigatoriedade constitucional do concurso público e se apresenta como um conjunto de atribuições de direção, chefia e assessoramento, sem possuir correlação com a estrutura de cargos efetivos. Quanto mais alto é o Cargo de Direção e Assessoramento Superior -

DAS, mais alta é a remuneração recebida por seu ocupante. O cargo em comissão, especialmente os mais altos, está ligado diretamente à questão da confiança política.

Os cargos em comissão se encontram distribuídos no Quadro 10. São 24 cargos ocupados por servidores de carreira do JBRJ, 04 cargos vagos e 11 ocupados por pessoas sem vínculo com a Administração Federal. O número de cargos ocupados por servidores de carreira foi obtido através do referido quadro ao se subtrair os 19 servidores com vínculo que possuem FG-1 do total de 43 servidores com vínculo.

As funções gratificadas são entendidas como acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão atribuídas exclusivamente aos servidores ocupantes de um cargo efetivo na Administração. No JBRJ, se apresentam indicadas no Quadro 10 com 19 servidores de carreira vinculados ao órgão e 01 vacância.

Quadro 10 – Estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas do JBRJ em 31/08/12

Cargos Comissionados	Servidor com vínculo	Servidor sem vínculo	Vacâncias	Total
DAS 6	0	1	0	1
DAS 5	1	2	1	4
DAS 4	2	4	1	7
DAS 3	9	1	1	11
DAS 2	1	1	0	2
DAS 1	11	2	0	13
FG-1	19	0	1	20
Total	43	11	4	58

Fonte: SIAFI

Tanto os cargos em comissão como as funções gratificadas podem ser utilizados para fazer um acréscimo de pessoal no quadro das instituições públicas e ampliar o quadro de servidores qualificados da instituição. O Quadro 11 aponta 05 servidores de outras carreiras inexistentes no JBRJ cedidos por outros órgãos da Administração Federal e que exercem atividades na instituição através de cargos comissionados ou funções gratificadas.

Quadro 11 – Quadro de servidores descentralizados com DAS ou FG no JBRJ em 31/07/12

Servidores com exercício descentralizado no JBRJ	Quantitativo
Carreira da CGU - Auditores	1
Carreira da AGU - Procuradores Federais	2
Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	2

Fonte: SIAFI

Os DAS, principalmente os mais altos, são usados geralmente como cargos estratégicos de confiança na Presidência e nas Diretorias dos órgãos. Por serem de livre nomeação, os DAS facilitam a nomeação de profissionais sem vínculo com o JBRJ, inclusive os que não possuem vínculos com a Administração Pública. Esses profissionais, enquanto estiverem ocupando cargos no JBRJ, possuem *status* de servidores públicos.

Os servidores públicos quando são nomeados para um DAS ou uma FG podem escolher receber os valores integrais e abrir mão de sua remuneração como servidores ou optar por um acréscimo de 60% do valor do DAS ou FG em questão à sua remuneração. Quando esses servidores são exonerados dos cargos ou funções ocupados, eles voltam a receber a sua remuneração usual de servidor de carreira.

Já os servidores sem vínculo, quando nomeados, recebem obrigatoriamente a remuneração integral do cargo a ser ocupado e no momento de sua exoneração, perdem automaticamente o *status* de servidores públicos e direito de receber a remuneração referente ao cargo anteriormente ocupado. Esses ex-servidores não tem direitos trabalhistas como FGTS, aviso prévio, ficando a Administração Pública sem quaisquer prejuízos financeiros após essas exonerações.

Vale frisar também que há um percentual máximo de 30% de DAS dos órgãos que podem ser ocupados por servidores sem vínculo com a Administração Pública de acordo com o MPOG, ou seja, há restrição ao número de pessoas que não estejam ligadas ao serviço público diretamente. No JBRJ, há 11 servidores

sem vínculo num total de 58 cargos comissionados, totalizando 19% dos DAS e estando, portanto, dentro dos limites estabelecidos pelo MPOG.

As funções gratificadas, por sua vez, são de gratificações mais baixa e só podem ser exercidas por servidores efetivos de carreira, geralmente ficando a cargo de servidores do próprio órgão, como uma espécie de bônus ao exercício de uma função importante e mais complexa.

Portanto, com o referido acordo, a nomeação para cargos comissionados dá um limite às instituições que desejarem suprir suas vacâncias de servidores através de nomeações de pessoas sem vínculo com o setor público, impedindo o desvirtuamento dos cargos comissionados de suas funções de chefia e assessoramento previamente estabelecidas.

3.6

Empresas de Terceirização de Pessoal

O Decreto 2.271/97 é o principal normativo no que diz respeito à estipulação de limites a terceirização na Administração Pública. A seguir, transcreve-se o art. 1º do mencionado normativo.

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

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

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

O quadro abaixo apresenta todas as empresas contratadas pelo JBRJ que terceirizam recursos humanos e possuem contratos vigentes.

Tabela 4 – Informações de vigência de contratos JBRJ em 01/08/12

Informações sobre os Contratos do JBRJ			
Empresa Contratada	Natureza do Serviço	Início	Fim
Hopevig Vigilância e Segurança Ltda.	Vigilância e Segurança	01/06/2012	31/05/2017
Arcolimp Serviços Gerais Ltda.	Limpeza	01/05/2009	30/04/2014
XR3 - Serviços Empresar. Ltda.	Bilheteria	12/06/2010	12/06/2015
W. A. Siqueira Engenharia Ltda.	Manutenção Predial	01/10/2007	30/09/2012
SM21 Siqueira Engenharia Ltda.	Jardinagem	01/09/2007	31/08/2012
XR3 - Serviços Empresar. Ltda.	Recepção, Portaria e Outros	13/06/2012	14/06/2017

Segue abaixo uma análise dos contratos das referidas empresas baseada no art. 1º do Decreto 2.271/97 e na natureza dos serviços listados na Tabela 4.

3.6.1

Hopevig Vigilância e Segurança Ltda.

O § 1º do art.1º do referido Decreto afirma que as atividades de segurança e vigilância serão, preferencialmente, objeto de execução indireta, portanto a terceirização é de mão de obra indireta.

3.6.2

Arcolimp Serviços Gerais Ltda.

O § 1º do art.1º do referido Decreto afirma que a atividade de limpeza é, preferencialmente, objeto de execução indireta, portanto a terceirização é de mão de obra indireta.

3.6.3

W. A. Siqueira Engenharia Ltda.

O § 1º do art.1º do referido Decreto afirma que as atividades de manutenção de prédios e instalações são, preferencialmente, objeto de execução indireta, portanto a terceirização é de mão de obra indireta.

3.6.4

SM21 Siqueira Engenharia Ltda.

O § 1º do art.1º do referido Decreto afirma que a atividade de conservação é, preferencialmente, objeto de execução indireta, portanto a terceirização é de mão de obra indireta.

3.6.5

XR3 - Serviços Empresar. Ltda.

O § 1º do art.1º do referido Decreto afirma que a atividade de recepção é, preferencialmente, objeto de execução indireta, portanto como o primeiro contrato se trata exclusivamente de prestação de serviço de bilheteria, a terceirização é de mão de obra indireta.

Diferentemente do referido contrato acima, o contrato da empresa XR3 que fornece funcionários para exercer atividades em diversos setores, entre eles, os de apoio administrativo e técnico, necessita, portanto, de análise minuciosa dos postos oferecidos em seu edital, o que será feito a seguir.

3.7

Análise de Postos Terceirizados

São 38 (trinta e oito) postos no quadro de terceirizados disponibilizados pela empresa XR3 – Serviços Empresar. Ltda. para prestarem serviços ao JBRJ, conforme disposto no edital vencido pela mesma.

Foi necessária, primeiramente, uma avaliação dos postos apresentados para

identificação de quais deles se encontram fora dos limites previstos pelo Decreto 2.271/97. Para isso, foi feita uma análise de cada posto licitado separadamente, verificando assim se o referido posto encontra-se dentro dos limites de terceirização e, caso contrário, qual seria o seu cargo correspondente no plano de cargos efetivos do JBRJ.

3.7.1

Agente de Portaria

O posto de Agente de Portaria consiste em executar serviços de baixa complexidade, que consistem em controlar o acesso de entrada e saída de pessoas e veículos.

Trata-se, portanto, de uma terceirização de mão de obra indireta, já que o serviço em questão não é correspondente às funções atribuídas aos cargos efetivos do quadro de servidores do JBRJ e se caracteriza como um serviço de estrito apoio às atividades fins da instituição.

3.7.2

Agente de Portaria (Brigadista)

O posto de Agente de Portaria (Brigadista) consiste em executar serviços de baixa complexidade, que consistem em controlar o acesso de entrada e saída de pessoas e veículos e atuar como brigadista de combate a incêndios.

Trata-se de terceirização de mão de obra indireta, pois o serviço em questão não se encontra entre as funções atribuídas aos cargos efetivos do quadro do JBRJ, e se caracteriza como um serviço de estrito apoio às atividades fins da instituição.

3.7.3

Técnico de Mecânica Veicular

O posto de Técnico de Mecânica Veicular consiste em executar serviços de baixa complexidade, avaliação e pequenos reparos em veículos oficiais (carros e

ônibus) executivos e de serviços gerais, destinados a servir e atender às necessidades do JBRJ.

Trata-se de terceirização de mão de obra indireta, pois o serviço em questão não se encontra entre as funções atribuídas aos cargos efetivos do quadro do JBRJ, e se caracteriza como um serviço de estrito apoio às atividades fins da instituição.

3.7.4

Operador de Caixa Bilheteiro

O posto de Operador de Caixa Bilheteiro consiste em executar serviços de pouca complexidade e grau elevado de responsabilidade, para executar trabalho de bilheteira, lidando com numerário e atendimento a visitantes.

Trata-se de terceirização de mão de obra indireta, pois o serviço em questão não se encontra entre as funções atribuídas aos cargos efetivos do quadro do JBRJ, e se caracteriza como um serviço de estrito apoio às atividades fins da instituição.

3.7.5

Técnico Arquivista

O posto de Técnico Arquivista consiste em executar serviços de média complexidade e grau elevado de responsabilidade. Ele atua nas avaliações de documentos e arquivos, protocolos, documentos eletrônicos e de qualquer outra que vier a ser instituída relativa à gestão, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico.

Trata-se de terceirização de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos necessários possuir 2º grau completo, de preferência com formação de curso técnico de Arquivologia ou Arquivista provisionado, de acordo com a Lei n.º 6.456, de 04.07.78 e Decreto n.º 82.590, de 06.11.78. Logo,

este terceirizado está exercendo o cargo de Técnico, já existente no quadro efetivo de carreira do JBRJ.

3.7.6

Técnico de Suporte Operacional – I

O posto de Técnico de Suporte Operacional I consiste em executar serviços de pouca complexidade, para auxiliar área administrativa e atender ao público interno e externo, com recepção e protocolo de documentos, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico.

Trata-se de terceirização de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos necessários possuir 2º grau completo para trabalho de apoio administrativo de pouca complexidade, portanto, este terceirizado está exercendo o cargo de Assistente em C&T, existente no quadro efetivo de carreira do JBRJ.

3.7.7

Técnico de Suporte Operacional – II

O posto de Técnico de Suporte Operacional II consiste em executar serviços de média complexidade, para auxiliar na revisão de documentos e processos, a fim de manter o controle de qualidade das informações, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico.

Trata-se de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos necessários possuir 2º grau completo para trabalho de apoio administrativo de média complexidade, logo, este terceirizado está exercendo o cargo de Assistente em C&T, existente no quadro efetivo do JBRJ.

3.7.8

Técnico de Suporte Operacional – III

O posto de Técnico de Suporte Operacional III consiste em executar serviços de média complexidade, para auxiliar na revisão de documentos e processos, a fim de manter o controle de qualidade das informações, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico.

O caso é similar ao do Técnico de Suporte Operacional – II. Trata-se de terceirização irregular ou de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos necessários possuir 2º grau completo para trabalho de apoio administrativo de média complexidade. Logo, este terceirizado também está exercendo o cargo de Assistente em C&T existente no quadro efetivo do JBRJ.

3.7.9

Técnico de Suporte Operacional – IV

O posto de Técnico de Suporte Operacional IV consiste em executar serviços com grau elevado complexidade e de relativa responsabilidade, constituídos de serviços técnicos especializados e assistência profissional em trabalhos técnicos, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, nas áreas financeira, contábil, administrativa e recursos humanos. Tarefas que exigem concentração e raciocínio, média intensidade, responsabilidade por informações e guarda de sigilo.

Trata-se de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos básicos necessários, a formação nas áreas de interesse da contratante (financeira, contábil, administrativa e recursos humanos) e responsabilidade por informações e guarda de sigilo. Este terceirizado está

exercendo o cargo de Analista em C&T, existente no quadro efetivo do JBRJ.

3.7.10

Técnico de Suporte Operacional – V

O posto de Técnico de Suporte Operacional V consiste em executar serviços de alta complexidade e grau elevado de responsabilidade, que se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte as atividades dos técnicos de cargo de direção do JBRJ, auxiliando nos trabalhos de planejamento, coordenação e execução de serviços técnicos especializados. Tarefas que exigem alto grau de raciocínio, concentração, responsabilidade e guarda de sigilo de informações.

Trata-se de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos necessários formação nas áreas de interesse da contratante (financeira, contábil, administrativa e recursos humanos) e responsabilidade por informações e guarda de sigilo. Este terceirizado está exercendo o cargo de Analista em C&T, existente no quadro efetivo do JBRJ.

3.7.11

Técnico de Serviços Especializados

O posto de Técnico de Serviços Especializados consiste em executar serviços de acentuada complexidade e grau elevado de responsabilidade, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades dos técnicos do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico, nas áreas de Engenharia, Arquitetura, Edificações e Segurança do Trabalho. Tarefas que exigem grau elevado de raciocínio, concentração, responsabilidade e guarda de sigilo de informações.

Trata-se de mão de obra direta, pois apesar do serviço em questão se configurar como atividade meio da instituição, ele pode ser executado pelo quadro de pessoal efetivo do JBRJ, conforme versa a Lei 8.691/93. O edital apresenta como requisitos necessários formação nas áreas de interesse da contratante

(Engenharia, Arquitetura, Edificações e Segurança do Trabalho), elaboração de pareceres, relatórios, laudos técnicos, exercer serviços de acentuada complexidade e ter responsabilidade por informações e guarda de sigilo. Este terceirizado está exercendo o cargo de Tecnologista, contemplado no quadro efetivo do JBRJ.

3.7.12

Técnico em TI

O posto de Técnico em TI consiste em executar serviços de acentuada complexidade, constituídos de apoio e assistência técnica as atividades de informática, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico.

Há um conflito entre os § 1º e § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/97. Enquanto o § 1º afirma que as atividades de informática serão, de preferência, objeto de execução indireta, o § 2º diz que “não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade”. Este terceirizado estaria, em tese, exercendo o cargo de Tecnologista, existente no quadro efetivo do JBRJ, pois requer profissionais que executem serviços de acentuada complexidade com formação nas áreas de interesse da contratante. Entretanto, ele está nos limites do § 1º e em tese também seria de mão de obra indireta.

3.7.13

Técnico em TI – (12 x 36h)

O posto de Técnico em TI (12x36h) consiste em executar serviços de acentuada complexidade, constituídos de apoio e assistência técnica as atividades de informática, que efetivamente se revistam de caráter eminentemente acessório e de suporte às atividades do Instituto de Pesquisa Jardim Botânico.

A situação nesse caso é exatamente análoga à situação observada no posto de trabalho Técnico em TI. Há um conflito entre os § 1º e § 2º do art. 1º do Decreto 2.271/97. Enquanto o § 1º afirma que as atividades de informática serão, de preferência, objeto de execução indireta, o § 2º diz que “não poderão ser objeto

de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade”. Esse terceirizado estaria exercendo o cargo de Tecnologista, existente no quadro efetivo do JBRJ, pois requer profissionais que executem serviços de acentuada complexidade com formação nas áreas de interesse da contratante. Entretanto, ele está dentro dos limites do § 1º e em tese também seria de mão de obra indireta.

A Tabela 05 sintetiza a análise feita anteriormente, incluindo as equivalências em caso de paridade de cargos.

Tabela 5 – Análise e equivalência de cargos terceirizados em 31/08/12

Posto	Nº de funcionários	Análise – Mão de Obra	Equivalência
Agente de Portaria - 12x36	6	Indireta	
Agente de Portaria Brigadista - 12x36	4	Indireta	
Técnico de Mecânica Veicular	1	Indireta	
Operador de Bilheteria - 12x36	2	Indireta	
Técnico de Arquivo	2	Direta	Técnico
Técnico Suporte Operacional I	2	Direta	Assistente
Técnico Suporte Operacional I - 12x36	2	Direta	Assistente
Técnico Suporte Operacional II	5	Direta	Assistente
Técnico Suporte Operacional III	1	Direta	Assistente
Técnico Suporte Operacional IV	6	Direta	Analista
Técnico Suporte Operacional V	3	Direta	Analista
Técnico de Serviços Especializados	1	Direta	Tecnologista
Técnico em T.I	1	Indefinida	Tecnologista
Técnico em T.I - 12x36	2	Indefinida	Tecnologista
Total	38		

O estudo aponta a equivalência previamente analisada entre postos existentes no contrato da XR3 e vagas de cargos do quadro efetivo da instituição. O quantitativo total de 22 vagas ocupadas pela terceirização de mão de obra direta foi consolidado no Quadro 12.

Quadro 12 – Vagas de servidores efetivos ocupadas por terceirizados em 31/08/12

Cargo	Total
Técnico	2
Assistente em C&T	10
Analista em C&T	9
Tecnologista	1
Total	22

Cabe ressaltar que o total de postos ocupados irregularmente não inclui os postos de trabalho conflituosos de suporte em informática abordados 3.6.12 e 3.6.13, cujo estudo jurídico mais aprofundado foge aos objetivos desta dissertação.

3.8

Análise de Custos: Terceirizados (Mão de Obra Direta) X Concursados

Observa-se que os custos com a terceirização tem se elevado fortemente ao longo dos anos. A Tabela 6 compara esses custos com os custos de outros elementos de despesa constantes no orçamento geral do Governo Federal.

De acordo com a referida tabela, os gastos com pessoal terceirizado aumentaram 82% entre 2005 e 2010 no Governo Federal. Se observarmos as variações reais (em %) entre esses anos, verifica-se que a taxa de terceirização de pessoal se apresenta maior que as taxas de todas as outras grandes despesas do governo federal, ou seja, apesar das despesas com o processo de terceirização apresentarem valores menores que as dos outros gastos, preocupa a terceirização na prática, pois pode não estar correspondendo ao que se esperava na teoria, principalmente em termos de economia de custos e de eficiência.

Tabela 6 – Elementos de Despesa do Orçamento do Governo Federal: despesa empenhada em 2005 e 2010 (R\$ milhões de 2010)

Elemento de despesa	2005	2010	Var % real
Terceirização de pessoal (*)	2.193	3.997	82%
Desp. variáveis com pessoal civil	546	905	66%
Venc. e vantagens fixas pessoal civil	42.614	68.758	61%
Pensões	60.446	88.821	47%
Aposentadorias e reformas	150.228	210.295	40%
Material de consumo	7.615	10.501	38%

Fonte: Sistema Siga Brasil

(*) Locação de mão-de-obra e outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

Deflator: IPCA

Segundo Mendes e Kohler (2011), um dos possíveis fatores que pode elevar os gastos com a terceirização é a tendência da Administração Pública em ampliar em excesso os gastos com suas atividades de apoio. Os autores consideram que não existindo controle rígido da direção do órgão para que a entidade concentre seus esforços em sua área-fim, há uma tendência de aumento do número de atividades de apoio dos órgãos como, por exemplo, atividades culturais, físicas, recreativas e a conservação de setores cujos serviços se tornaram arcaicos e sem utilidade para a instituição.

O JBRJ contratou em 2010, por exemplo, uma empresa que presta serviços de ginástica laboral aos servidores, três vezes por semana, com aulas com duração de 15 minutos. Esse é um exemplo clássico de aumento de atividade de apoio sem foco específico na atividade fim da instituição.

Os referidos autores também observam que os gastos com contratos tradicionais de terceirização estão aumentando muito para o setor público, com valores bem acima inclusive de serviços similares prestados ao setor privado.

Uma justificativa viável para esse problema é que, na área pública, como o gestor público adquire bens e serviços que não serão usados por ele próprio e utiliza uma verba que não pertence a ele mesmo, não existem incentivos para a contenção de custos.

O aumento das terceirizações com a ocupação de postos em áreas finalísticas do setor público também surge como um possível candidato à fonte de crescimento de despesas da Administração Pública. O Tribunal de Contas da

União vem tentando combater esse fenômeno conhecido pelo Governo Federal, informalmente, como “terceirização ilegal”, contudo vem tendo dificuldades para observar se os órgãos públicos estão, de fato, abandonando tal prática.

Portanto, o cenário com a utilização das terceirizações irregulares pelas instituições simplesmente permuta a despesa de pessoal efetivo pela despesa com pessoal terceirizado.

No JBRJ, a situação não é diferente. O contrato de pessoal analisado anteriormente oferece 38 postos totais com 22 postos administrativos e técnicos, um número maior que as 17 vagas de níveis intermediário e superior disponíveis para provimento via concurso público. A Tabela 7 apresenta os custos anuais totais do referido contrato de terceirização que inclui mão de obra direta.

Tabela 7 – Custos do JBRJ com terceirização de pessoal da empresa XR3

Posto	Custo Mensal Unitário	Nº de funcionários	Custo Mensal Total	Custo Anual Total
Agente de Portaria - 12x36	R\$ 1.634,59	6	R\$ 9.807,54	R\$ 117.690,48
Agente de Portaria Brigadista - 12x36	R\$ 2.033,49	4	R\$ 8.133,96	R\$ 97.607,52
Técnico de Mecânica Veicular	R\$ 3.173,93	1	R\$ 3.173,93	R\$ 38.087,16
Operador de Bilheteria - 12x36	R\$ 1.889,09	2	R\$ 3.778,18	R\$ 45.338,16
Técnico de Arquivo	R\$ 2.819,64	2	R\$ 5.639,28	R\$ 67.671,36
Técnico Suporte Operacional I	R\$ 2.421,04	2	R\$ 4.842,08	R\$ 58.104,96
Técnico Suporte Operacional I - 12x36	R\$ 2.340,08	2	R\$ 4.680,16	R\$ 56.161,92
Técnico Suporte Operacional II	R\$ 2.761,56	5	R\$ 13.807,80	R\$ 165.693,60
Técnico Suporte Operacional III	R\$ 3.510,99	1	R\$ 3.510,99	R\$ 42.131,88
Técnico Suporte Operacional IV	R\$ 3.885,76	6	R\$ 23.314,56	R\$ 279.774,72
Técnico Suporte Operacional V	R\$ 4.926,28	3	R\$ 14.778,84	R\$ 177.346,08
Técnico de Serviços Especializados	R\$ 4.926,28	1	R\$ 4.926,28	R\$ 59.115,36
Técnico em T.I	R\$ 3.140,43	1	R\$ 3.140,43	R\$ 37.685,16
Técnico em T.I - 12x36	R\$ 3.001,72	2	R\$ 6.003,44	R\$ 72.041,28
Total		38	R\$ 109.537,47	R\$ 1.314.449,64

Fonte: CRL

O JBRJ despende R\$ 1.314.449,64 anualmente com a contratação de 38 funcionários terceirizados no contrato analisado da empresa XR3. Entretanto, se analisarmos apenas os custos com funcionários que exercem cargos que poderiam ser exercidos por servidores do JBRJ, observamos o total anual de R\$ 905.999,88 por 22 terceirizados, conforme apontado na Tabela 8.

Tabela 8 – Custos do JBRJ com terceirização de mão de obra direta

Posto	Custo Inicial Unitário Mensal	Nº de funcionários	Custo Mensal Total	Custo Anual Total
Técnico de Arquivo	R\$ 2.819,64	2	R\$ 5.639,28	R\$ 67.671,36
Técnico Suporte Operacional I	R\$ 2.421,04	2	R\$ 4.842,08	R\$ 58.104,96
Técnico Suporte Operacional I - 12x36	R\$ 2.340,08	2	R\$ 4.680,16	R\$ 56.161,92
Técnico Suporte Operacional II	R\$ 2.761,56	5	R\$ 13.807,80	R\$ 165.693,60
Técnico Suporte Operacional III	R\$ 3.510,99	1	R\$ 3.510,99	R\$ 42.131,88
Técnico Suporte Operacional IV	R\$ 3.885,76	6	R\$ 23.314,56	R\$ 279.774,72
Técnico Suporte Operacional V	R\$ 4.926,28	3	R\$ 14.778,84	R\$ 177.346,08
Técnico de Serviços Especializados	R\$ 4.926,28	1	R\$ 4.926,28	R\$ 59.115,36
Total		22	R\$ 75.499,99	R\$ 905.999,88

Visando à comparação de custos, a Tabela 9 apresenta os custos totais anuais de substituição de todos os terceirizados irregulares, caso os mesmos fossem substituídos por servidores concursados em sincronia com a equivalência de cargos, no valor total de R\$ 1.243.750,96.

Tabela 9 – Custos anuais de substituição de terceirizados administrativos por servidores

Cargos Efetivos de C&T	Custo Anual Unitário	Vagas Terceirizadas no JBRJ	Custo Anual Total
Tecnologista	R\$ 74.898,70	1	R\$ 74.898,70
Técnico	R\$ 41.230,33	2	R\$ 82.460,66
Analista em C&T	R\$ 74.898,70	9	R\$ 674.088,30
Assistente em C&T	R\$ 41.230,33	10	R\$ 412.303,30
Total		22	R\$ 1.243.750,96

Fonte: CGP

Comparando esses valores de custo total, observa-se que o gasto com a folha salarial anual dos 22 postos em questão seria 37,28% maior, caso fossem substituídos os terceirizados por concursados.

A carreira do JBRJ oferece remuneração básica igual aos cargos de mesmo nível de escolaridade, ou seja, Tecnologistas e Analistas em C&T recebem iguais valores, assim como Técnicos e Assistentes em C&T.

Essa particularidade permite uma análise de custos desmembrada e mais acurada, se analisarmos em separado o nível escolaridade dos cargos administrativos terceirizados.

A Tabela 10 aponta os custos anuais totais, caso servidores concursados ocupassem os 22 postos de terceirizados irregulares, com cargos separados entre ensino médio e superior.

Tabela 10 – Custo anual total de substituição de terceirizados equivalentes a concursados, separados por nível de escolaridade

Cargos Efetivos por Nível de Escolaridade	Custo Anual Unitário	Vagas Terceirizadas no JBRJ	Custo Anual Total
Médio	R\$ 41.230,33	12	R\$ 494.763,96
Superior	R\$ 74.898,70	10	R\$ 748.987,00

A Tabela 11 ilustra o custo anual total dos 12 postos terceirizados que ocupam vagas de servidores de nível médio na instituição. Observando-se a Tabela 10, verifica-se que o valor de R\$ 494.763,96 da substituição de terceirizados por servidores se apresenta 27% maior que o valor de substituição por concursados de R\$ 389.763,72, apontado na Tabela 11.

Tabela 11 – Custos de terceirizados equivalentes a concursados de nível médio

Posto (nível médio)	Custo Mensal Unitário	Custo Anual Unitário	Nº de Funcionários	Custo Anual Total
Técnico de Arquivo	R\$ 2.819,64	R\$ 33.835,68	2	R\$ 67.671,36
Técnico Suporte Operacional I	R\$ 2.421,04	R\$ 29.052,48	2	R\$ 58.104,96
Técnico Suporte Operacional I - 12x36	R\$ 2.340,08	R\$ 28.080,96	2	R\$ 56.161,92
Técnico Suporte Operacional II	R\$ 2.761,56	R\$ 33.138,72	5	R\$ 165.693,60
Técnico Suporte Operacional III	R\$ 3.510,99	R\$ 42.131,88	1	R\$ 42.131,88
Total			12	R\$ 389.763,72

Um esquema comparativo foi montado na Tabela 12, objetivando a comparação individual entre os custos dos referidos terceirizados e servidores de nível médio. Entre os 5 postos terceirizados, apenas o posto de Técnico Suporte Operacional III possui custo maior que o de um servidor de nível médio por ano para o JBRJ.

Tabela 12 – Comparativo de custos individuais entre terceirizados e concursados de nível médio

Posto (nível médio)	Custo Anual Terceirizado	Custo Anual Servidor de Nível Médio	Menor Custo
Técnico de Arquivo	R\$ 33.835,68	R\$ 41.230,33	Terceirizado
Técnico Suporte Operacional I	R\$ 29.052,48	R\$ 41.230,33	Terceirizado
Técnico Suporte Operacional I - 12x36	R\$ 28.080,96	R\$ 41.230,33	Terceirizado
Técnico Suporte Operacional II	R\$ 33.138,72	R\$ 41.230,33	Terceirizado
Técnico Suporte Operacional III	R\$ 42.131,88	R\$ 41.230,33	Servidor

De forma análoga, a Tabela 13 aponta o custo anual total dos 10 postos terceirizados de mão de obra direta de nível superior no JBRJ e a Tabela 14, o custo anual total de 10 servidores de nível superior, caso houvesse a substituição.

Novamente, é evidente a vantagem em termos de custos da terceirização no valor total anual de R\$ 516.236,16 em comparação à efetivação de concursados que atinge conforme a Tabela 10 o valor de R\$ 748.987,00, um número aproximadamente 45% maior.

Tabela 13 – Custos de terceirizados equivalentes a concursados de nível superior

Posto (nível superior)	Custo Mensal Unitário	Custo Anual Unitário	Nº de Funcionários	Custo Anual Total
Técnico Suporte Operacional IV	R\$ 3.885,76	R\$ 46.629,12	6	R\$ 279.774,72
Técnico Suporte Operacional V	R\$ 4.926,28	R\$ 59.115,36	3	R\$ 177.346,08
Técnico de Serviços Especializados	R\$ 4.926,28	R\$ 59.115,36	1	R\$ 59.115,36
Total			10	R\$ 516.236,16

Em termos de comparações individuais, todos os postos administrativos ocupados por terceirizados irregulares de nível superior custam menos que se fossem ocupados por concursados de mesmo nível de escolaridade. Essas comparações de custos individuais anuais estão ilustradas na Tabela 15.

Tabela 14 – Comparativo de custos individuais entre terceirizados e concursados de nível superior

Posto (nível superior)	Custo Anual Terceirizado	Custo Anual Servidor de Nível Superior	Menor Custo
Técnico Suporte Operacional IV	R\$ 46.629,12	R\$ 74.898,70	Terceirizado
Técnico Suporte Operacional V	R\$ 59.115,36	R\$ 74.898,70	Terceirizado
Técnico de Serviços Especializados	R\$ 59.115,36	R\$ 74.898,70	Terceirizado

Através dessa análise de custos, fica evidente a vantagem financeira em se terceirizar pessoal em detrimento da aquisição de servidores concursados. Porém, cabe uma ponderação importante a respeito dos custos de terceirização analisados anteriormente, que diz respeito à licitação de contratação da empresa terceirizada.

O JBRJ utilizou uma modalidade de licitação chamada de pregão eletrônico. Essa modalidade privilegia o menor preço ofertado pelas empresas que estão disputando a licitação, isto é, a empresa que oferece o menor lance, apresenta toda a documentação e se compromete a cumprir todos os requisitos do edital de licitação, será a empresa vencedora e, conseqüentemente, contratada.

O valor de referência do pregão no edital é obtido através de uma média entre preços obtidos em pesquisa de mercado prévia. Em geral, quanto maior esse valor de referência, maior será o número de empresas concorrentes e, conseqüentemente, mais baixo será o valor do último lance. Com isso, é gerada uma grande economia de custos.

No caso do JBRJ, o valor dos 22 postos administrativos terceirizados foi licitado em conjunto com os outros 16 postos regulares, o que aumentou o valor de referência da licitação e, por sua vez, baixou o lance final que se estabeleceu em R\$ 1.314.449,64, conforme Tabela 7.

Portanto, vale realçar que caso esses 22 postos fossem licitados de forma separada dos outros 16 postos regulares do edital, fatalmente o lance final seria mais alto que o obtido, a economia de custos seria menor e a análise poderia apontar um resultado diferente.

4

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

Este capítulo busca discutir o impacto da aplicação prática do Sistema de Gestão por Competências - SGC no Setor Público Federal, uma ferramenta que se encontra em fase de implantação no JBRJ, e a sua possível aplicação nos casos de terceirização de mão de obra direta do referido setor.

Para isso, expõe o conceito da ferramenta da gestão por competências e a sua tentativa de implementação no JBRJ, culminando nas considerações sobre o uso prático dessa ferramenta na instituição e no setor público de forma geral.

4.1

Conceituação

As organizações se preocupam em possuir em seus quadros funcionários capacitados para o desempenho eficiente de suas funções há décadas. Taylor (1970) já observava no início do século passado que as empresas necessitavam de trabalhadores eficientes, destacando que a procura por empregados competentes excedia a oferta.

Naquela época, com base nos princípios do próprio Taylor de seleção e treinamento, as empresas buscavam capacitar os seus empregados para que desenvolvessem as habilidades necessárias para a execução de tarefas específicas, atendo-se exclusivamente às questões técnicas referentes ao trabalho e às particularidades do cargo ocupado.

Posteriormente, foi surgindo um novo cenário, onde, com a crescente complexidade das relações de trabalho, as organizações observaram que no processo de desenvolvimento profissional dos funcionários não deveriam ser levadas em conta apenas questões técnicas, mas também aspectos sociais e comportamentais relacionados ao trabalho.

Ao definir competências, Sparrow e Bognanno (1994) referenciam um grupo de atitudes que possibilitam ao profissional a adaptação veloz a um ambiente instável e o recebimento de orientação para se buscar a inovação e a

aprendizagem permanentes. De acordo com os autores, competências representam atitudes relevantes para serem obtidos níveis satisfatórios de desempenho em uma tarefa específica por toda a carreira profissional ou no contexto de uma determinada estratégia corporativa.

Assim, as competências profissionais ou humanas podem ser definidas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, refletidas na performance profissional em certo contexto ou em determinada estratégia organizacional (CARBONE et al, 2005).

Como alternativa aos instrumentos tradicionalmente utilizados pelas organizações, a gestão por competência tem sido utilizada, atualmente, como um modelo gerencial eficiente.

O modelo em questão propõe o gerenciamento do *gap*, também chamado de lacuna de competências, reduzindo a distância entre as competências necessárias ao cumprimento dos objetivos organizacionais e as competências já disponíveis na organização analisada.

A redução ou eliminação das lacunas de competências que eventualmente surgirem está relacionada diretamente ao mapeamento das competências necessárias a atingir a estratégia organizacional.

Esse mapeamento pode ser feito pela organização através de vários métodos e técnicas de pesquisa social, que ajudam no desenvolvimento de um diagnóstico, o qual permite, além da identificação da lacuna de competências, o planejamento de ações de recrutamento, seleção e desenvolvimento profissional.

Um grande número de empresas tem procurado utilizar modelos de gestão de competências, buscando planejar, selecionar e desenvolver as competências que julgam fundamentais para seus negócios. Ienaga (1998) sugeriu um modelo que apresenta como etapa inicial a identificação do *gap* (lacuna) de competências da organização, como mostrado na Figura 5.

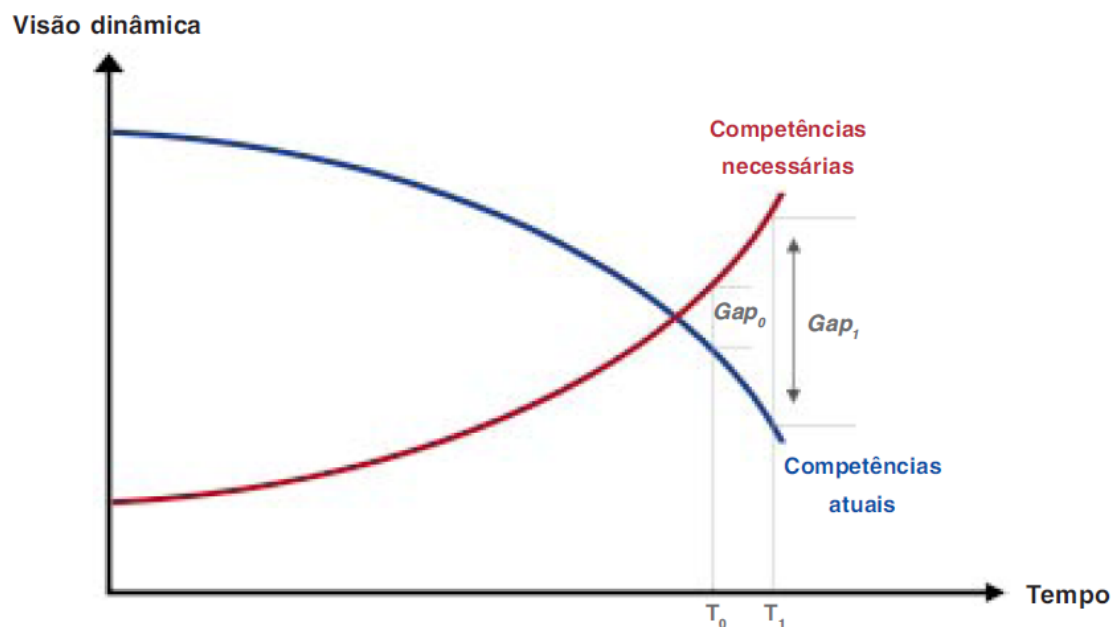


Figura 5 – Identificação do gap de competências

Fonte: Ienaga (1998) - adaptado por Brandão e Guimarães (2001)

O modelo busca determinar objetivos e metas a serem perseguidos segundo os objetivos estratégicos da organização em questão para, em seguida, identificar a lacuna entre as competências necessárias ao cumprimento dos objetivos e as competências internas já disponíveis na empresa.

As etapas posteriores englobam o planejamento, a seleção, o desenvolvimento e a avaliação de competências, com o objetivo de diminuir as lacunas, o que implica no uso de uma grande quantidade de subsistemas de recursos humanos, como, por exemplo, recrutamento, seleção e também treinamento e gestão de desempenho.

Stewart (1998) afirma que o grande objetivo desse modelo é que a organização e seus funcionários “eliminam as lacunas entre o que podem fazer e o que os clientes esperam que eles façam”.

Seguindo esse raciocínio, a gestão de competências se encontra inserida em um sistema maior de gestão organizacional. A referida gestão indica como ponto de partida a estratégia da organização e foca suas ações de recrutamento, seleção, treinamento e gestão de carreira para a captação e o desenvolvimento das competências fundamentais, visando ao alcance dos objetivos almejados pela organização.

De acordo com Tilles (1997), esse processo propicia a consolidação da estratégia, ou seja, tem como consequência um impacto extremamente positivo e cumulativo dessas ações sobre o desempenho organizacional.

Brandão e Guimarães (2001) esclarecem que a captação se refere à escolha de competências externas e à sua inserção no cenário organizacional, que podem ser tanto em nível individual, por meio de ações de recrutamento e seleção de pessoas, como em nível organizacional, por intermédio de parcerias ou alianças estratégicas.

Os referidos autores também elucidam que o desenvolvimento está relacionado ao aperfeiçoamento das competências internas encontradas na organização, que ocorre, no nível individual, por intermédio da aprendizagem e, no nível organizacional, por meio de investimentos em pesquisa.

Observada como um processo circular, a gestão por competências engloba todos os níveis da organização, do corporativo ao individual e também pelo divisional e o grupal. O fundamental é que a gestão por competências e a estratégia organizacional, que compreende a missão, visão e objetivos da organização, se encontrem sempre sincronizados.

É importante ressaltar que as competências internas que já estiverem à disposição da organização podem entrar em desuso ao longo do tempo, tornando de fundamental importância a realização de constante mapeamento e planejamento adequados, visando à capacitação e ao desenvolvimento contínuo das competências necessárias à organização.

4.2

Implementação no JBRJ

Mesmo sendo uma instituição bicentenária, o Jardim Botânico deve ser analisado como uma instituição nova. O JBRJ foi uma superintendência do Ibama, só se tornando uma autarquia federal e recebendo a denominação de Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro em 2001. Portanto, antes deste ano não havia autonomia administrativa e financeira e apenas a partir dessa mudança, a instituição buscou se estruturar de maneira autônoma.

Após alguns anos de ajustes na parte operacional, o JBRJ entrou numa fase de modernização de sua gestão. A aprovação do novo Regimento Interno em 2009, que estabeleceu um novo organograma, determinou novas responsabilidades para as áreas.

Como parte desse processo visando ao aumento da eficiência dos seus servidores e a busca da modernização da gestão em paralelo à melhoria dos serviços prestados à sociedade, o JBRJ, no final de 2009, contratou a consultoria externa da Fundação Getúlio Vargas, objetivando a elaboração de um programa de gestão por competências para a instituição.

A referida consultoria se comprometeu a entregar um produto que consiste no mapeamento das competências de cada cargo existente no JBRJ e numa metodologia de aplicação e avaliação de suas competências. A ação ficou centralizada na CGP, que ficou responsável por ser a interface entre a consultoria e o órgão.

Segundo a FGV, o SGC é um sistema planejado, organizado e formalizado que combina de maneira sinérgica as competências organizacionais e competências individuais, buscando atingir de maneira mais fácil os objetivos estratégicos, ao alinhar as competências às estratégias, aplicar as competências para impulsionar o desempenho da organização, elaborar e implementar um sistema de gestão da capacitação como um processo permanente e deliberado de aprendizagem para ajudar na elaboração de competências institucionais por meio do desenvolvimento das mesmas como estabelecido no decreto nº 5.707/06 e, por último, atrair, motivar e reter talentos na instituição.

Assim, a Fundação Getúlio Vargas iniciou suas ações em uma reunião com a CGP, onde a consultoria buscou informações sobre a carreira de Ciência e Tecnologia, onde os servidores de carreira do JBRJ estão inseridos. Em seguida, os consultores requisitaram informações referentes à gestão do órgão como, por exemplo, organograma, regimento interno, lei de criação da autarquia, planejamento estratégico, missão, relatórios de gestão e etc.

Num segundo momento, mediante Portaria interna do órgão, foi designado um grupo de trabalho constituído por servidores indicados pelas quatro diretorias do JBRJ para serem apresentados ao projeto. Daí em diante, as reuniões posteriores ocorreram entre os consultores e o referido grupo, que pôde esclarecer

com mais propriedade a realidade de cada diretoria, incluindo objetivos, responsabilidades e particularidades de cada uma delas.

A etapa seguinte consistiu em reuniões que objetivaram o mapeamento das competências organizacionais através da análise da documentação solicitada pela consultoria e de informações relevantes adicionais fornecidas pelos servidores envolvidos no referido grupo.

A referida consultoria entende que as competências organizacionais são um conjunto de conhecimentos, habilidades e tecnologias que uma organização elabora e aplica de forma integrada na sua atuação, impactando a sua performance, visando a aumentar e otimizar seus resultados.

Baseado nesse entendimento, oito competências organizacionais foram estipuladas e definidas previamente nas reuniões anteriores. Em seguida, o trabalho foi apresentado às quatro diretorias, que reduziram o número final de competências organizacionais para quatro: conhecimento técnico-científico sobre biodiversidade, conservação e divulgação dos acervos científicos e histórico-culturais, conscientização ambiental e formação de recursos humanos, especificadas no Quadro 13.

Cabe frisar que o conjunto de competências organizacionais do JBRJ selecionado precisou atender às premissas de interdisciplinaridade, foco no cliente, ética, inovação e atuação sistêmica, estratégica e gerencial.

Quadro 13 – Competências Organizacionais do JBRJ

Competência Organizacional	Significado – Capacidade de:
Conhecimento Técnico-Científico sobre Biodiversidade	Gerar e disseminar conhecimentos técnico-científicos sobre a biodiversidade, por meio de programas de pesquisa científica e pela difusão da informação para comunidade científica e para a sociedade em geral.
Conservação e Divulgação dos Acervos Científicos e Histórico-Culturais	Conservar, desenvolver e divulgar o arboreto e demais acervos científicos e histórico-culturais, por meio de ações de conservação e manejo das coleções de plantas vivas e da preservação e ampliação dos acervos institucionais e do patrimônio cultural.
Conscientização Ambiental	Utilizar os conhecimentos técnico-científicos e os recursos disponíveis para ações de conscientização da Sociedade em relação à conservação do ambiente e ao desenvolvimento sustentável, por meio de ações sociais e de interpretação e educação ambiental.
Formação de Recursos Humanos	Promover a formação de quadros técnico-científicos e técnicos em temas relacionados ao conhecimento e uso sustentável da biodiversidade mediante a realização de cursos de pós-graduação (<i>strictu e lato sensu</i>) e outras modalidades formadoras e educativas.

Definidas as competências organizacionais, as reuniões focaram na definição das competências individuais que se apresentam como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que o colaborador adquire, desenvolve e aplica dentro de um determinado contexto organizacional e que agregam valor às organizações e às pessoas.

A metodologia adotada foi a seguinte: cada membro do grupo de trabalho ficou responsável por distribuir formulários para todos os servidores de sua diretoria, buscando com isso a coleta abrangente de informações relativas às funções de cada um, para, em seguida, viabilizar o mapeamento das competências comuns dos cargos analisados.

Após a análise dos dados obtidos, a consultoria desenvolveu as competências individuais com uma sistemática de pesos para cada uma delas, baseada nas competências organizacionais e no planejamento estratégico da instituição, apresentada no Quadro 14. As referidas competências foram introduzidas ao grupo de trabalho e, em seguida, às Diretorias, para que estas as homologassem e validassem.

Quadro 14 – Sistemática de Pesos desenvolvida pela FGV

COMPETÊNCIA/CARGO	NÍVEL SUPERIOR						NÍVEL MÉDIO				NÍVEL FUNDAMENTAL			
	PESQUISADOR		TECNOLOGISTA		ANALISTA EM C&T		TÉCNICO		ASSISTENTE EM C&T		AUXILIAR TÉCNICO		AUXILIAR EM C&T	
	Selec.	Peso	Selec.	Peso	Selec.	Peso	Selec.	Peso	Selec.	Peso	Selec.	Peso	Selec.	Peso
Atualização Profissional	X	3	X	3	X	3	X	2	X	3	X	3	X	2
Conhecimento Técnico - Profissional	X	3	X	3	X	3	X	3	X	2	X	2	X	2
Crítico-Analítico	X	3	X	2	X	2								
Docente	X	3	X	1										
Controle/Acompanhamento/Avaliação	X	2	X	2	X	3			X	2				
Geração e Disseminação de Conhecimentos	X	3	X	3										
Inovação e Criatividade	X	3	X	3	X	2	X	1						
Interdisciplinar	X	3	X	3	X	3	X	2	X	2				
Liderança Técnica	X	1	X	3	X	1	X	1						
Multifuncional					X	1	X	2	X	2	X	2	X	2
Normas Internas	X	1	X	1	X	3	X	1	X	1	X	1	X	1
Planejamento e Organização do Trabalho	X	2	X	2	X	3	X	2	X	2				
Qualidade	X	3	X	3	X	3	X	2	X	2	X	2	X	2
Relacionamento	X	1	X	1	X	2	X	1	X	2	X	1	X	2
Resultados	X	3	X	3	X	3	X	3	X	3	X	2	X	2
Trabalho em Equipe	X	3	X	3	X	3	X	2	X	2	X	2	X	2
Visão e Atuação Sistêmico-Estratégica	X	3	X	2	X	2								
Operacional											X	3	X	2
Total	16		16		15		12		11		9		9	

Após a homologação das competências individuais, os consultores realizaram um seminário para apresentar o trabalho aos servidores do órgão. As apresentações foram separadas por cargos, visando ao conhecimento e entendimento do produto por todos os servidores.

Posteriormente, iniciou-se a fase de mapeamento das competências dos cargos comissionados, tanto os de chefia, como os de assessoria. Houve tentativa de cumprir as mesmas etapas anteriores, mas a dificuldade em agendar reuniões com os ocupantes dos referidos cargos impediu que essa parte do trabalho fosse concluída com êxito, portanto esse mapeamento não aconteceu.

Após a homologação das competências organizacionais e individuais, a FGV desenvolveu uma metodologia para aplicação e avaliação. O produto final apresentou o perfil das competências, os indicativos de competências, a metodologia da avaliação de competências e o quadro de avaliação das competências.

Os indicativos de competências são ações ou comportamentos ligados a cada competência que o colaborador exercita no desempenho de sua função e que evidencia que ele possui e aplica a competência na execução de suas tarefas. Um exemplo de indicativos está no quadro 15.

Quadro 15 – Exemplo de indicativos de competência

EXEMPLO DE INDICATIVO	
COMPETÊNCIA : GERAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE CONHECIMENTOS	
CONCEITO	INDICATIVOS
Capacidade para desenvolver estudos e pesquisas científicas geradores de conhecimentos relevantes e aplicáveis a ambiência interna e externa, bem como de disseminá-los aos públicos de interesse.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gera e dissemina conhecimentos técnico-científicos para o alcance dos resultados institucionais, tendo em vista a integração entre ciência, educação, cultura e natureza. ✓ Participa de grupos e redes de estudo, aquisição e troca de conhecimentos. ✓ Transfere conhecimentos técnico-científicos aos novos integrantes da instituição.

No presente momento, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro está desenvolvendo um sistema que permite a inclusão das competências criadas para cada cargo e gere, a partir dos resultados obtidos e das necessidades da instituição, as avaliações de competências.

O sistema possuirá vários módulos e funcionará de acordo com a seguinte metodologia de avaliações:

Na primeira etapa, todos os servidores serão cadastrados com seus respectivos cargos e área onde estão lotados no órgão. Na etapa seguinte, serão incluídas no sistema as competências de todos os cargos e seus respectivos pesos.

O terceiro passo incluirá o módulo da avaliação, que será feito pela chefia do servidor avaliado. Para cada competência haverá uma escala de 1 a 4 pontos (somente números inteiros), sendo 4 pontos o domínio total da competência em questão. Ao final de cada exercício, o sistema enviará as avaliações para as chefias cadastradas, que avaliarão todos os servidores de sua área para que todas as avaliações já estejam concluídas no início de cada ano.

A última etapa consistirá na análise automática dos gaps de competências. Após a avaliação da chefia imediata, o sistema somará os pontos baseado no perfil das competências, que aplicará um peso na pontuação obtida e gerará um relatório sobre cada servidor avaliado, apontando onde o mesmo precisará evoluir e onde seu conhecimento já será satisfatório.

O quadro 16 apresenta um exemplo do quadro de avaliação de competências de um suposto servidor do JBRJ resultante da aplicação dessa metodologia:

- Avaliador: Chefia imediata
- Competência: Inovação e Criatividade
- Cargo: Analista de C&T
- Nome: 'Francisco Silva'

Quadro 16 – Exemplo de quadro de avaliação de competências de um suposto servidor desenvolvido pela FGV

Competência	Pesos da Competência	Total Máximo de Pontos Possível de Obter na Competência	Grau atribuído pela Aplicação da Competência (escala de 1 a 4)	Total Obtido na Competência (AXC)	Gap da Competência expresso em Pontos (B-D)	Gap da Competência expresso em %
Atualização Profissional	3	12	3	9	3	25%
Conhecimento Técnico – Científico	3	12	4	12	-	-
Crítico-Analítico	2	8	3	6	2	25%
Controle/Acompanhamento/Avaliação	3	12	4	12	-	-
Inovação e Criatividade	2	8	1	2	6	75%
Interdisciplinar	3	12	2	6	6	50%
Multifuncional	1	4	4	-	-	-
Liderança Técnica	1	4	3	3	1	25%
Normas Internas	3	12	3	9	3	25%
Planejamento e Organização do Trabalho	3	12	4	12	-	-
Qualidade	3	12	3	9	3	25%
Relacionamento	2	8	4	8	-	-
Resultados	3	12	3	9	3	25%
Trabalho em Equipe	3	12	3	9	3	25%
Visão Atuação Sistêmico-Estratégica	2	8	3	6	2	25%
Totais	37	148	47	112	32	21,62%

No exemplo acima, a competência “Inovação e Criatividade” do suposto servidor apresenta uma lacuna final de 75%, calculada através da razão entre o Gap de Competências expresso em Pontos (B-D) e o Total Máximo de Pontos Possível de Obter na Competência. Esse *gap* estará presente no relatório final do servidor junto aos demais possíveis *gaps* de outras competências do cargo em questão (no caso do exemplo, o cargo de Analista em C&T).

No JBRJ, foi inicialmente sugerido que houvesse o cruzamento entre quadros de avaliação preenchidos pela chefia e pelo próprio servidor. Entretanto, os diretores entenderam que o órgão deveria se balizar apenas nas avaliações das chefias para cálculo dos *gaps* de competência. O servidor poderá discutir o resultado final com o seu superior imediato, caso não concorde com alguma avaliação.

Essas avaliações, portanto, servirão de base para que sejam estabelecidas as prioridades individuais de capacitação durante aquele ano corrente para o servidor avaliado. Dessa forma, será possível mensurar a evolução dos conhecimentos, habilidades e atitudes do servidor ao longo dos anos. Com isso, espera-se que o corpo funcional da instituição possua o domínio das competências individuais para que os objetivos estratégicos do órgão sejam alcançados.

A Figura 6 apresenta a estrutura do SGC desenvolvida para JBRJ pela FGV, englobando todas as etapas previamente apresentadas.

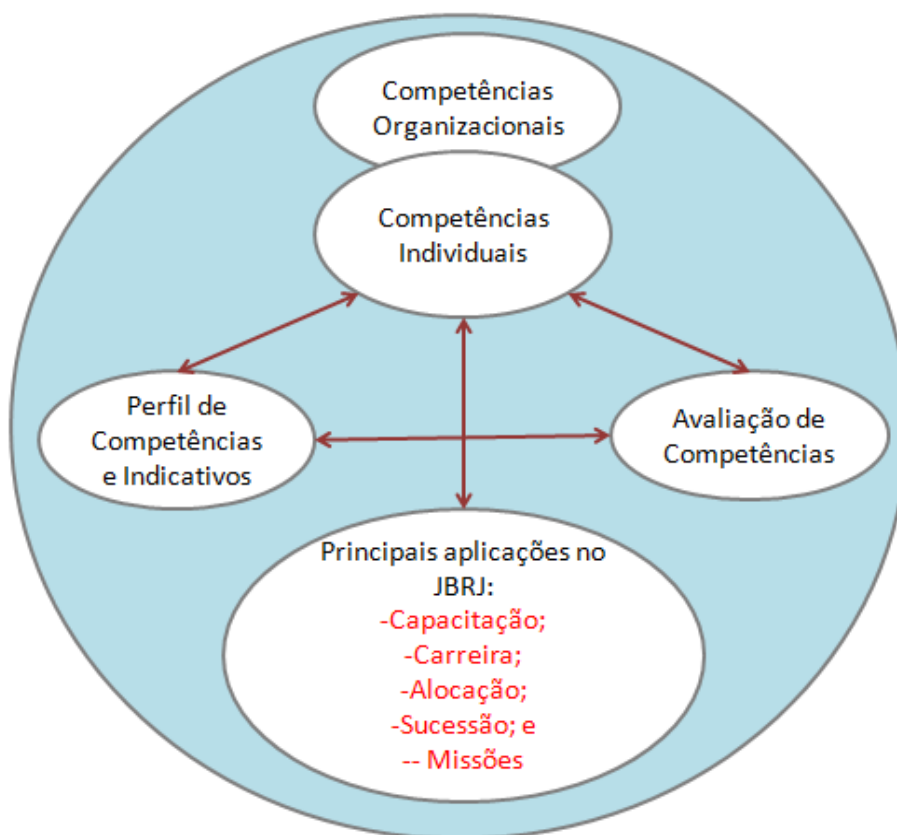


Figura 6 – Estrutura do Sistema de Gestão por Competências desenvolvida para o JBRJ pela FGV

Vale enfatizar que na falta de ações de captação e desenvolvimento de competências por parte da organização, as lacunas provavelmente aumentarão. A explicação para tal fenômeno se encontra na complexidade do cenário no qual as organizações estão incorporadas, que provocam a exigência cada vez maior da inserção de novas competências constantemente.

Outro fator importante sobre a implementação da Gestão por Competência é o atendimento ao disposto no inciso V, Art. 1º do Decreto 5.707/2006, que estabelece como uma das finalidades da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal a racionalização e efetividade dos gastos com capacitação no setor público.

Atualmente, a capacidade de desenvolvimento de competências e de sua integração aos objetivos das organizações está diretamente ligada ao seu grau de

eficácia e eficiência apresentado. Para tanto, as empresas tem aumentado seus interesses por modelos de gestão voltados para a adaptação, inovação e aprendizagem, e que possibilitem o acompanhamento das exigências de mercado como, por exemplo, a de aumento dos níveis de produtividade das organizações.

Para Guimarães (2000), a Administração Pública busca adotar a gestão por competências como opção de gestão flexível e empreendedora, visando principalmente ao aumento da qualidade e de eficiência dos órgãos públicos e de seus serviços.

Muitas empresas públicas e agências reguladoras atualmente seguem os desígnios da gestão por competências. O referido autor, no entanto, afirma que a eficácia e a aplicabilidade de alguns dos processos utilizados na implementação da gestão por competências em instituições públicas ainda necessitam de mais discussões e estudos empíricos.

Brandão e Bahry (2005) lembram que uma competência, por ter natureza extremamente dinâmica, pode variar de importância ao passar do tempo. Recomendam, portanto, que a organização determine além do grau de relevância atual de suas competências para a instituição, também a sua importância no futuro, visando à antecipação do desenvolvimento das competências que poderão ter papel fundamental a longo prazo para a organização.

Os referidos autores alertam que se evite a utilização de competências sem contexto ou sem alinhamento com a estratégia organizacional da instituição. Lembram também que as organizações possuem suas peculiaridades, tanto nos aspectos culturais como nos estratégicos e estruturais, o que as forçam a definir suas competências em alinhamento com suas necessidades específicas.

4.3

Considerações Práticas

A gestão por competências pode responder algumas indagações relacionadas ao tema abordado neste estudo. A primeira pergunta é se poderiam o JBRJ e outras organizações públicas utilizar os indicativos das competências obtidas para contratar terceirizados de mão de obra direta de forma mais eficiente.

As contratações de pessoal terceirizado são feitas sempre via licitação, seguindo as regras de um edital elaborado pela instituição. Utilizando como exemplo a licitação feita pelo JBRJ com a empresa XR3, temos por objeto a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de serviços técnicos especializados e de atividades auxiliares restritas ao Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, com utilização de mão de obra, de acordo com as necessidades, quantitativos e especificações do edital.

No edital de contratação há um item que especifica as atividades que serão desempenhadas, a carga horária e os requisitos necessários para cada posto de trabalho requisitado. Entretanto, muitas das competências individuais desenvolvidas para os cargos do JBRJ são extremamente subjetivas e mesmo que estas competências sejam inseridas como requisitos nos editais, não haverá garantia do cumprimento das mesmas por parte da empresa contratada.

Uma saída para Administração acaba sendo a de solicitar a substituição do terceirizado não eficiente por outro contratado enviado pela própria empresa, contudo compromete-se a eficiência e produtividade do setor envolvido e da instituição, já que o novo funcionário terá que se adaptar às novas tarefas e ao novo ambiente e isso leva um tempo considerável.

Mesmo que as competências individuais pudessem ser inseridas nesses editais de contratação de forma eficiente haveria um problema para as instituições. As competências estão vulneráveis às mudanças de cenário das organizações, ou seja, um edital rígido impede que sejam requisitados terceirizados que apresentem outras competências que passaram a ter importância somente após a licitação.

Pode-se alegar que esses contratos de terceirização de pessoal deveriam ter baixa duração para evitar esse possível “descompasso” entre as competências pedidas. No entanto, contratos curtos implicam uma troca constante de funcionários, o que compromete permanentemente a eficiência e a produtividade dos setores da instituição onde os mesmos estão trabalhando.

Outra questão interessante é sobre a viabilidade de aplicação da gestão por competências no provimento de cargos de confiança. Apesar de não ter sido concluída com êxito no JBRJ, especialmente pelo curto prazo para sua implementação, teoricamente é possível a aplicação da gestão por competências

no provimento de cargos comissionados por pessoas sem vínculo com a Administração Pública, já que cargos como Diretor, Coordenador e Assessor, por exemplo, possuem atribuições e competências bem definidas e passíveis de mapeamento.

Entretanto, há de se considerar nessa análise um viés político forte no provimento destes cargos por serem cargos de confiança, tornando a aplicação da gestão por competências, na prática, de difícil utilização, especialmente em se tratando da nomeação dos cargos comissionados mais altos e mais bem remunerados.

Analisando o caso de forma mais aprofundada, verifica-se que os cargos comissionados, cujos ocupantes podem não possuir vínculo efetivo com a Administração Pública, não são impedidos, em tese, de fazer cursos de capacitação. Contudo, seria plausível um funcionário sem vínculo ocupante de cargo em confiança solicitar capacitação de um curso de doutorado com duração de quatro anos, por exemplo?

A Portaria nº 107/2012 do MMA admite em seu artigo 1º o ingresso em seu Programa de Incentivo à Pós-Graduação aos seguintes servidores: ocupantes de cargo efetivo pertencentes ao quadro de pessoal e em exercício no Ministério do Meio Ambiente, requisitados de órgãos e entidades da Administração Pública e aos integrantes de carreiras descentralizadas com exercício no Ministério do Meio Ambiente.

Percebe-se que os ocupantes de cargos comissionados sem vínculo com o setor público não se encontram contemplados no Programa acima. O artigo 24º da referida portaria afirma que “os casos omissos serão resolvidos pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, juntamente com o Comitê de Desenvolvimento de Pessoas”, ou seja, não há regra específica para os servidores comissionados.

Essa situação coloca os servidores sem vínculo efetivo à margem do modelo de gestão por competências. A situação no JBRJ, por exemplo, é curiosa. Por serem alguns ocupantes de cargos de confiança sem estabilidade, tem sido autorizado a esses servidores fazer apenas cursos de capacitação de curta duração pela Presidência do órgão.

Todavia, a gestão por competências poderia ser utilizada, na teoria, para a escolha de um funcionário que já possuísse as competências exigidas pelo cargo pleiteado. Diferentemente do caso dos terceirizados, não há intermediários no provimento de cargos comissionados, ficando a cargo do responsável pelo órgão a nomeação direta de quem os ocupará. Com isso, seria possível a análise de currículos e realização de entrevistas visando à eficiência na escolha do funcionário ideal ao menos para os cargos de confiança mais técnicos.

É também conflitante a ideia de que o nomeado para um cargo onde há discricionariedade em seu provimento necessite de capacitações futuras. Se o cargo é de livre exoneração e nomeação e o ocupante não se mostra apto a desempenhar suas funções, seria menor o prejuízo ao erário se fosse nomeado outro funcionário em seu lugar, já que a capacitação de um servidor não efetivo além de não agregar valor ao quadro efetivo da instituição, gastaria verba do órgão com funcionários que ocupam cargos de alta rotatividade e instabilidade.

Portanto, apesar da gestão por competências se apresentar como um eficiente e útil modelo gerencial no setor privado, não se sabe ainda ao certo qual o real limite de atuação deste modelo no setor público, tendo em vistas os limites práticos observados em sua tentativa de implantação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É nítido o descompasso cada vez maior entre as demandas sociais e capacidade de resposta do Estado diante de situações que atingem um nível cada vez mais alto de complexidade, sendo, portanto, fundamental a modernização contínua da gestão pública.

A existência da ineficiência, do corporativismo, da corrupção e do favorecimento, efetivos no setor público, gera uma grande desconfiança na sociedade. Contudo, isso não significa que o serviço público seja pior que o privado, apenas aponta que seus problemas são mais bem aparentes.

Uma solução que se apresenta para essas questões é o foco no fortalecimento do interesse público como valor compartilhado. Para que isso seja alcançado, novos modelos de organizações societárias devem ser desenvolvidos, envolvendo o Estado, o mercado e a sociedade em geral, que legitimem os pontos fracos e fortes de cada esfera de maneira construtiva.

A terceirização de serviços no setor público se apresenta como uma peça-chave para se cumprir o objetivo de racionalizar os recursos públicos e manter o equilíbrio fiscal do país.

Em relação à terceirização de mão de obra direta no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, este estudo observou que, apesar do TCU ter estabelecido uma data de substituição dos terceirizados de mão de obra direta por servidores públicos até o fim de 2012, o debate é complexo e está longe do seu encerramento.

Na teoria, os terceirizados que se apresentam fora dos limites da terceirização impostos pelo Decreto 2.271/97 estão ocupando vagas não preenchidas por servidores por motivo de aposentadoria, cessão ou afastamento, ou seja, ocupam vagas de funcionários que não estão trabalhando efetivamente na instituição. Entretanto, na prática, isso não ocorre de maneira clara no JBRJ.

Comparando-se os dados obtidos nesse trabalho, foi observado que uma parte dos terceirizados que está ocupando cargos na instituição não está ocupando

necessariamente os cargos em vacância disponíveis para provimento via concurso público. A Tabela 15 aponta essa diferença por cargo e por total de vagas.

Tabela 15 – Diferença entre os cargos terceirizados e os disponíveis para provimento (em 31/08/12)

Cargos de C&T	Terceirizados	Vacâncias (até 08/12)	Diferença
Técnico	2	1	1
Assistente em C&T	10	4	6
Analista em C&T	9	4	5
Tecnologista	1	5	- 4
Total de Vagas	22	14	

Nota-se que foram contratados via terceirização: 02 Técnicos, quando o JBRJ possui apenas 01 vaga para provimento; 10 Assistentes em C&T, quando apenas 04 vagas seriam para provimento desse cargo; e 09 Analistas em C&T, havendo somente 04 vagas a serem preenchidas. Já no caso dos Tecnologistas, o inverso ocorre. Apenas 01 Tecnologista foi terceirizado, enquanto há 05 vagas disponíveis na totalidade para provimento desse cargo.

Cabe lembrar que os cargos de nível Auxiliar desempenham funções atualmente dentro dos limites da terceirização e que seus cargos em vacância não possuem mais autorização do MPOG para preenchimento via concurso, portanto não são considerados nessa análise.

O caso do cargo de Pesquisador também é diferenciado. O referido posto constitui atividade finalística da instituição e requer um nível de aperfeiçoamento de mestrado e doutorado extremamente particular, não havendo, mesmo que supostamente fosse de interesse do órgão, a oferta de mão de obra tão qualificada e específica em empresas de terceirização de pessoal. Logo, os pesquisadores também estão desconsiderados dessa análise.

O número de terceirizados que exerce postos que seriam exercidos por servidores totaliza 22 funcionários no JBRJ. Já o número de vacâncias de cargos equivalentes aos terceirizados está em apenas 14. Consequentemente, pode-se afirmar que o número de contratados é bem superior ao número de vagas que o governo federal pretende regularizar através de concurso público.

Essa discrepância entre esses números pode ocorrer por duas hipóteses. A primeira consiste na equipe responsável pela elaboração do edital de contratação, cujo contrato entrou em vigor em junho de 2012, simplesmente não ter considerado o número de cargos vagos no JBRJ em sua análise ou ter realizado uma análise equivocada do número de postos a serem terceirizados.

A outra hipótese levantada e a mais viável é a desses números estarem incompatíveis ao total de vacâncias do órgão por necessidade, tendo em vista o crescimento da instituição nos últimos anos. O Museu do Meio Ambiente, por exemplo, entrou em funcionamento em 2012 e absorveu servidores e terceirizados. Já a Diretoria de Pesquisas está expandindo seus laboratórios e a Escola Nacional de Botânica Tropical criou recentemente um curso de mestrado profissional, além da ampliação de seus cursos de mestrado e doutorado, onde os docentes são pesquisadores do JBRJ.

O pedido de criação de vagas pelos órgãos federais nos moldes atuais se mostra engessado e praticamente inviável, pois há a dependência de aprovação de lei no Congresso Nacional, que pode, inclusive, levar anos para ser votada. Além disso, quando a mesma for votada, o JBRJ provavelmente já estará imerso em outro cenário com novas demandas e desafios e o pedido estará obsoleto.

Portanto, na atual conjuntura, a terceirização de mão de obra direta se apresenta como uma alternativa ágil para corrigir essa falha e oxigenar a Administração Pública. No caso do JBRJ, o órgão não possui peso político para conseguir aprovação imediata de leis de criação de vagas, ficando na expectativa da desburocratização desse processo.

Em relação à análise de custos sobre se é mais vantajoso contratar mediante terceirização ou prover as necessidades de pessoal administrativo e técnico por concurso público, o resultado se mostrou impactante no Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro a favor da terceirização.

Contudo, o resultado favorável à contratação de terceirizados observado nesse estudo de custos não implica essa forma de contratação como necessariamente a melhor estratégia de gestão. É interessante examinarmos como esse processo ocorre na prática.

A ideia inicial deste trabalho era fazer um comparativo do resultado encontrado no estudo de custos do JBRJ com o de outro órgão federal de mesma

natureza jurídica. Para realizar tal objetivo preliminar foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica, buscando estudos de terceirização de pessoal em autarquias federais.

Foram encontrados trabalhos e estudos versando sobre o referido assunto, entretanto nenhum fazia distinção entre a terceirização de mão de obra direta e a indireta, ou seja, todo o material encontrado fazia um estudo amplo dos custos totais gastos com terceirização nos órgãos, sem, contudo, distinguir e analisar especificamente os contratos firmados e sem a observação minuciosa do Decreto 2.271/97.

Após essa observação, foi tentado contato telefônico e por email com três autarquias federais: Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, Instituto de Pesquisas da Marinha - IPqM e Instituto Nacional do Câncer – INCa.

Esses órgãos foram previamente selecionados por dois fatores: o primeiro é por serem órgãos pertencentes à carreira de C&T, assim como o JBRJ, o que permitiria uma análise completamente análoga à realizada no Capítulo 3; e o segundo é pela proximidade física, pois seriam necessárias algumas consultas aos processos licitatórios de contratação de terceirizados.

Após o início dos contatos iniciados em abril de 2012, foi respondido, após muita insistência e extrema morosidade dos referidos órgãos, que não havia o conhecimento de nenhum processo licitatório de terceirização irregular e que por se tratarem de órgãos muito maiores que o JBRJ, possuíam dezenas de processos de terceirização de serviços espalhados por diversos setores.

O próprio TCU em seu Acórdão nº 2681/2011 identifica esse problema quando afirma que “há evidências de que o modelo de coleta de dados implementado a partir do Acórdão 1520/2006-P, sob a responsabilidade do MP, não esteja refletindo o número efetivo de terceirizados irregulares na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Com efeito, o trabalho de intermediação realizado pelo MP foi precário, baseado em informações prestadas espontaneamente pelas unidades abrangidas pela deliberação do Tribunal e sem qualquer confirmação sobre a sua exatidão.”

Logo, o TCU afirma ser provável que órgãos terceirizem funcionários sem ter consciência de sua irregularidade ou sem declarar que o fazem. O próprio

contrato do JBRJ com a empresa XR3 é vago quando apresenta sua natureza de serviço como “Recepção, Portaria e Outros”.

Como não há referências explícitas a órgãos da carreira de C&T pertencentes à Administração Indireta Federal no referido acórdão, não foi possível identificar uma instituição que apresentasse terceirização de pessoal direto. Com isso, a seleção dos órgãos foi feita com base nos dois fatores expostos acima, sem sucesso.

Isto forçou uma alteração no objetivo deste trabalho, que se sustentava inicialmente uma análise comparativa da terceirização de mão de obra direta entre duas autarquias federais de carreira de C&T. Contudo, devido aos fatores expostos acima e a falta de estudos específicos disponíveis sobre o tema, a referida análise ficou comprometida, alterando assim o objetivo geral deste trabalho.

Analisando-se os resultados obtidos no Capítulo 3, observa-se que a substituição dos 22 terceirizados de mão de obra direta do JBRJ por servidores acarretaria num aumento de 37,28% nos gastos anuais com a folha de pagamento da instituição. Este é um forte indicativo da vantagem de custos da terceirização de mão de obra direta, por ser um valor percentual bem significativo e impactante.

Este resultado também permite nos fazer uma forte suposição englobando todos os órgãos da carreira de C&T do Governo Federal, pois os mesmos possuem a mesma tabela de custos de servidores apresentada no Capítulo 3. É sabido que quanto maior o valor de referência de uma licitação pública, maior a concorrência e, portanto, maior a economia das organizações. Sendo o JBRJ uma das menores autarquias federais da carreira de C&T, é altíssima a probabilidade de um outro órgão de mesma carreira licitar a contratação de mão de obra direta num valor superior e com isso despende um gasto ainda menor que o obtido pelo JBRJ ao terceirizar seus postos vagos.

No caso deste estudo de custos nos órgãos federais de outras carreiras, é necessária análise semelhante à realizada neste estudo, observando conjuntamente o edital de contratação e as particularidades da carreira analisada para se equiparar os cargos corretamente.

No caso dos órgãos de C&T, é necessária apenas a análise do edital para determinar a equiparação de cargos, tendo em vista que a carreira é exatamente igual.

Uma sugestão de estudo seria uma análise do cruzamento do resultado obtido em outro órgão através da referida equiparação com o resultado obtido neste estudo.

A implantação prática da terceirização de mão de obra direta no Serviço Público permitiu uma observação importante: praticamente todos os custos envolvidos em contratos de terceirização estão ligados diretamente ao pagamento dos empregados contratados, tendo em vista que os insumos usados na realização dos serviços possuem pouquíssima influência no custo total dos contratos.

Também devemos atentar ao fato de que, conforme o estabelecido no art. 7º, inciso XXVI da Constituição Federal, os pisos salariais fixados por convenções coletivas possuem, na prática, força de lei, ou seja, as empresas devem pagar, como limite mínimo estabelecido, o piso salarial estabelecido para cada categoria.

No setor privado, a discussão sobre o aumento de remunerações apresenta dois polos em total oposição: o dos trabalhadores, que almejam a elevação de suas remunerações e melhores condições de trabalho e o das empresas, que buscam o aumento do seu lucro e a diminuição dos gastos, incluindo a não elevação de custos com a folha de pagamento.

Todavia, no setor público os contratos de terceirização possuem uma lógica diferente. As empresas que prestam serviços de locação de mão de obra relacionam diretamente suas remunerações a um valor percentual do custo total do serviço fornecido, ou seja, quanto mais cara a folha de pagamento ficar, mais as empresas receberão, tendo em vista que o valor recebido relacionado ao percentual será cada vez mais alto.

Logo, observa-se no setor público um cenário curioso. Tanto os patrões como os funcionários possuem interesse convergente no aumento de custos da folha de pagamento, pois o prejuízo é absorvido inteiramente pela Administração Pública. Por consequência, não há conflito de interesses na determinação do percentual de dissídio nas convenções coletivas, tendo em vista que ambas as partes saem ganhando com esse aumento.

No caso do JBRJ, apesar do contrato de terceirização de mão de obra direta ter iniciado sua vigência em junho de 2012, já houve contrato anterior de mesmo objeto na instituição, onde o percentual de dissídio anual dessa categoria variou entre 6% e 6,5%, ou seja, houve, até o fim do contrato anterior, um aumento anual dessa variação percentual em cima dos contratos licitados.

O dissídio pode, inclusive, impactar na análise de custos feita no Capítulo 3. Entretanto, como os servidores também com alguma frequência são reajustados e o valor desse reajuste é ainda desconhecido até o momento da conclusão desse trabalho, uma análise com essa projeção de dissídio até o fim do contrato em 2017 não apresentaria nenhuma conclusão relevante devido aos fatores de incerteza envolvidos na referida análise.

Para Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2009) um fator limitante ao desenfreado aumento da folha de pagamento estaria na possibilidade dos órgãos públicos passarem a contratar serviços terceirizados em menores quantidades, caso estes fiquem muito caros. Com isso, as empresas possuiriam incentivos para moderar os pedidos de aumento dos empregados, já que essas reduções nas quantidades contratadas poderiam acarretar perda de receita maior que o ganho com os dissídios.

O setor público, contudo, na prática, não possui o dinamismo necessário para conter esses aumentos abusivos e responder rapidamente a esse aumento de dissídio com a diminuição das quantidades contratadas, tirando a pressão das empresas durante as negociações salariais com seus funcionários.

Outra questão apontada pelos referidos autores, se apresenta em recorrentes ligações estreitas entre as firmas de terceirização e os administradores públicos, mesmo essas sendo proibidas por normativos do Ministério do Planejamento e pela legislação. Por consequência, ocorrem muitas vezes sugestões vindas de dirigentes públicos para provimento dos postos licitados por pessoas previamente indicadas, comprometendo diretamente a eficiência da terceirização.

Na terceirização no setor público também foi observada outra particularidade: a justiça do trabalho, em sua jurisprudência, determina que o órgão público contratante dos serviços responda solidariamente ao pagamento de

todos os direitos trabalhistas, caso haja inadimplência por parte da empresa contratada.

Apesar dessa determinação da justiça ter o nobre objetivo de defender os direitos dos trabalhadores terceirizados, ela é extremamente nociva para a Administração Pública, que se torna vítima de empresas contratadas. Algumas dessas firmas, após receberem quase todo o valor estabelecido no contrato acabam por quebrar e deixar um enorme prejuízo como herança para os órgãos contratantes.

Nesse cenário, um paradoxo é criado: se por um lado a contratação de terceirizados é realizada para suprir demandas de falta de pessoal, por outro passa a ser fundamental o deslocamento de servidores para exercer a tarefa de controle administrativo paralelo dos contratos de terceirização, que incluem, além do controle do pagamento dos salários, o controle de todos os benefícios previstos pela legislação trabalhista que devem ser recebidos pelos contratados.

Esse controle paralelo, observado neste estudo na prática através da fiscalização do contrato, impede que o órgão sofra com custos trabalhistas repassados pela contratante, porém acaba acarretando numa contratação maior de funcionários, tendo em vista o deslocamento de alguns servidores para essa função de monitoramento não prevista anteriormente.

Quanto à qualidade do serviço prestado pelos terceirizados, a Administração Pública deve obedecer ao princípio constitucional da eficiência, Art. 37. Segundo Dovalina (2006), a eficiência reside no fato dos funcionários do órgão realizarem o seu serviço de maneira otimizada, ou seja, observando além da relação custo/benefício, a efetividade.

Por fim, esse estudo entende que a terceirização pode ser um mecanismo útil de gestão para Administração Pública, desde que aplicada e planejada de forma adequada. Terceirizar sem os devidos cuidados adequados e com intenções duvidosas não funciona.

A aplicação da terceirização em áreas fora dos limites do Decreto 2.271/97 possui vantagens operacionais, entretanto depende de nova manifestação do TCU sobre o assunto a partir de 2013.

No caso do JBRJ, a falta aguda de pessoal na instituição e a não realização de concurso público desde 2008 forçou a instituição a terceirizar. Entretanto, fica

claro que mesmo com um novo concurso sendo realizado para prover as vagas não ocupadas do órgão, a falta de pessoal será sanada apenas parcialmente, tendo em vista a expansão das atividades e responsabilidades do Jardim Botânico desde sua criação em 2001.

Felizmente, o JBRJ está buscando soluções estruturais e gerenciais ao tentar aplicar a ferramenta da gestão por competências na instituição. No cenário atual de incertezas referente à possibilidade de contratação de mão de obra direta terceirizada e à dificuldade de criação de novas vagas efetivas aliada à morosidade na autorização de novos concursos para a instituição, o SGP bem alinhado à estratégia organizacional do órgão pode ser utilizado para minimizar a dependência do órgão de pessoal direto com uma melhora no desempenho dos servidores do JBRJ.

Entretanto, a indefinição do real limite de atuação do modelo de gestão por competências no setor público alimenta uma dúvida em relação à eficiência do referido modelo quando aplicado na Administração Pública.

Seria possível, por exemplo, que o setor público criasse formas de remuneração variável de seus servidores baseadas na expressão de competências profissionais? E em até que ponto as competências profissionais influenciam e explicam o desempenho organizacional no setor público? Existiria a possibilidade de se realizar concursos públicos baseados nas competências mapeadas previamente já traçando o perfil do profissional desejado no engessado e burocrático setor público? Esses aspectos ainda se encontram abertos e em constante debate, ficando como mais uma sugestão para pautar trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Hugo Pena; BAHRY, Carla Patricia. **Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências** *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56 (2): p. 179-194 Abr/Jun 2005.

BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo?** *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional: **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05.10.1988.

BRASIL. Decreto n.º 62.756, de 22.05.1968 – Dispõe sobre a coordenação e fiscalização das Agências de Colocação, submetendo-as ao controle do Departamento Nacional de Mão-de-Obra, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n.º 1.094, de 23.03.1994 – Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.

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

BRASIL. Decreto n.º 4.175, de 27.03.2002 – Estabelece limites para o provimento de cargos públicos efetivos no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n.º 5.707, de 23.02.2006 – Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

BRASIL. Decreto n.º 6.645, de 18.11.2008 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ, e dá outras providências.

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

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

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000 – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências – LRF.

BRASIL. Presidência da República: Lei n.º 6.019, de 03.01.1974 - Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências.

BRASIL. Presidência da República: Lei n.º 8.112, de 11.12.1990 - Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. Presidência da República: Lei n.º 8.666, de 21.6.1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República: Lei n.º 8.691, de 28.7.1993 - Dispõe sobre o Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia da Administração Federal Direta, das Autarquias e das Fundações Federais e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República: Lei n.º 10.316, de 06.12.2001 - Cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

BRESSER PERREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado**. São Paulo: Ed.34; 1996.

CAMPOS, Liduína Araújo. **Terceirização de serviços públicos**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 4, nº 190, inserido em 05 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1470>> Acesso em: 29 mai. 2012.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas. 2004.

_____. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas**. São Paulo: 7 ed. Atlas, 2009.

DOVALINA, Jessica. *Assessing the ethical issues found in the contracting out process, Texas State University, Year*, 2006. Disponível em: <<http://ecommons.txstate.edu/arp/108>>. Acesso em 10.07.2012.

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

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000.

HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira (Coord.); DELGADO, Gabriela Neves (Coord.). **Terceirização no Direito do Trabalho**. 1. ed., Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 82.

IENAGA, C. H. **Competence-based management: seminário executivo**. São Paulo: Dextron Consultoria Empresarial, 1998.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o Direito do Trabalho**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

MELO, Frederico Jorge Gouveia de. **Admissão de pessoal no serviço público: procedimento restrições e controle**. 1. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2006.

MENDES, Marcos; KOHLER, Marcos. **Por que o governo gasta tanto com terceirização?**, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/09/26/por-que-o-governo-gasta-tanto-com-terceirizacao/>> Acesso em 06 jun. 2012.

MOLINARO, Alex Alexandre. **“Do Estado Gerencial ao Estado Precário: O Emprego Público Federal na Década De 1990”**, 2004 Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências na Área de Saúde Pública – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ -Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

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

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na Administração Pública**. 1. ed., São Paulo: LTr, 2001.

SARATT, Newton Dorneles; SILVEIRA, Adriano Dutra da; MORAES, Rogério Pires **Gestão plena da terceirização: o diferencial estratégico**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.

SILVEIRA, Adriano Dutra da; SARATT, Newton Dornelles; MORAES, Rogério Pires. **Um passo além da terceirização: a transferência de atividades e tecnologia**, Porto Alegre: Badejo Editorial, 2002.

SPARROW, P. R., BOGNANNO, M. **Competency requirement forecasting: issues for international selection and assessment**. In: MABEY, C., ILES, P. (Orgs.). *Managing learning*. London : Routledge, 1994. p. 57-69.

STEWART, T. A. **Capital intelectual: a nova vantagem competitiva das empresas**. Rio de Janeiro : Campus, 1998.

TAYLOR, F. W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1970.

TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC, Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do. **Dilemas e Perspectivas da Terceirização no Setor Público**, 2009. Artigo apresentado no II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 17: Terceirização: solução ou problema?

TILLES, S. **Como avaliar a estratégia das empresas**. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 1997. Mimeo. Tradução de: How to evaluate a corporate strategy, Harvard Business Review.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão nº 1.520. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, DF, 23 ago. 2006, DOU de 30/08/2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. Acórdão nº 2861. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília, DF, 05 out. 2011. DOU de 10/10/2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** *Revista de Sociologia Política*, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, jul. 2005a.

BARRETO, Cláudio William da Conceição. **Proposta de Diretrizes para Projeto de Terceirização no Serviço Público. Estudo de caso no INMETRO**, 2010. Dissertação de Mestrado Profissional de Sistemas de Gestão apresentada ao Centro Tecnológico da Universidade Federal Fluminense - UFF.

ESPÍRITO SANTO, Ivanise Hosana do; COSTA, Frederico Lustosa. **Terceirização de Serviços Públicos e Reforma Gerencial – O Caso da Secretaria de Pernambuco**, 2010. Artigo apresentando no Encontro em Administração Pública e Governança – Em APG em 28 a 30 de novembro.

FREITAS, Isa A.; BRANDÃO, Hugo Pena. **Trilhas de aprendizagem como estratégia para o desenvolvimento de competências.** In: BORGES-ANDRADE; ABBAD; MOURÃO (Orgs.). *Treinamento, desenvolvimento e educação no trabalho*. Brasília: UnB, 2005 (no prelo).

KIAN, Tatiana. **Terceirização na Administração Pública.** *Revista do Direito público*, Universidade Estadual de Londrina, v. 1, n.2, p. 227-240, 2006.

OLIVEIRA, Ana Lúcia Amaral de. **“Terceirização e Satisfação com o Trabalho”**, 2009. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas.

PINTO, Conceição Jorge. **Cargos em comissão. Da contratação motivada pela capacitação técnica ao nepotismo e ao clientelismo.** Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2122, 23 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12682>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

TRAPP, Sandra Regina Bernardes. **“Análise Estratégica da Terceirização de Serviços de Engenharia – Caso Vega do Sul”**, 2005. Dissertação de Mestrado submetida à Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC – como requisito para obtenção do Grau de Mestre em Administração de Empresas.