



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ADRIANO RAINER ALMEIDA CARNEIRO**

**TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NAS  
RELAÇÕES EMPREGATÍCIAS E SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO**

**MOSSORÓ  
2022**

ADRIANO RAINER ALMEIDA CARNEIRO

**TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NAS  
RELAÇÕES EMPREGATÍCIAS E SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração Pública do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linha de pesquisa: Administração Pública.  
Orientador: Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral.

MOSSORÓ  
2022

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

C289t CARNEIRO, ADRIANO RAINER ALMEIDA.  
TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS NAS RELAÇÕES EMPREGATÍCIAS E  
SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO / ADRIANO RAINER  
ALMEIDA CARNEIRO. - 2022.  
92 f. : il.

Orientador: RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL CABRAL.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal  
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em  
, 2022.

1. Terceirização. 2. Administração Pública. 3.  
Direitos Trabalhistas e Sociais. I. CABRAL,  
RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL, orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade  
com AACR2 e os dados fornecidos pelo autor(a).  
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência  
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva  
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

ADRIANO RAINER ALMEIDA CARNEIRO

**TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NAS  
RELAÇÕES EMPREGATÍCIAS E SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado Profissional em Administração  
Pública da Universidade Federal Rural  
do Semiárido

**Aprovada em: 28/04/2022.**



Assinado de forma digital por  
Rafael Lamera Giesta Cabral  
Dados: 2022.06.03 17:12:37 -04'00'

---

Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral  
Orientador – UFERSA



---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Jussara Maria Moreno Jacintho  
Avaliadora Interna PROFIAP - UFS



Documento assinado digitalmente  
Clarindo Epaminondas de Sá Neto  
Data: 09/06/2022 04:16:21-0300  
CPF: 006.861.805-00  
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto  
Avaliador Externo – UFSC

## RESUMO

As relações trabalhistas têm passado por reiteradas mudanças. Entre elas, está a terceirização, mais especificadamente, a permissão de terceirizar as atividades meio no âmbito da Administração Pública. Diante do avanço da terceirização, defendida pelos empresários e, ao mesmo passo, criticada pelos principais órgãos de defesa dos trabalhadores (Ministério Público do Trabalho - MPT, sindicatos, Tribunal Superior do Trabalho – TST, entre outros), o problema da pesquisa busca responder a seguinte pergunta: há falhas no processo de terceirização de mão de obra no serviço público responsáveis por consequências negativas para os empregados nas relações empregatícias e sociais? Admitindo a possibilidade de que a terceirização pode precarizar as condições trabalhistas e sociais, o objetivo geral da pesquisa é descobrir se a terceirização de mão de obra no serviço público é responsável por consequências negativas para os empregados nas relações empregatícias e sociais. A metodologia teve caráter qualitativo de pesquisa aplicada e descritiva com método indutivo. Quanto aos procedimentos, foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre o tema e ações judiciais em que a UFERSA responde subsidiariamente em contratos de terceirização. Após as análises, será apresentado o nexos causal entre terceirização, direitos trabalhistas e direitos sociais.

**Palavras-chave:** Terceirização; Administração Pública; Direitos Trabalhistas e Sociais.

## ABSTRACT

Labor relations have undergone repeated changes. Among them is outsourcing, more specifically, the permission to outsource activities within the scope of Public Administration. Faced with the advance of outsourcing, defended by entrepreneurs and, at the same time, criticized by the main bodies for the defense of workers (Ministry of Labor - MPT, unions, Superior Labor Court - TST, among others), the research problem seeks to answer the following question: are there flaws in the process of outsourcing labor in the public service responsible for negative consequences for employees in employment and social relationships? Admitting the possibility that outsourcing can make labor and social conditions precarious, the general objective of the research is to find out whether outsourcing of labor in the public service is responsible for negative consequences for employees in employment and social relations. The methodology had a qualitative character of applied and descriptive research with inductive method. As for the procedures, bibliographic research was carried out on the subject and lawsuits in which UFERSA responds subsidiarily in outsourcing contracts. After the analysis, the causal link between outsourcing, labor rights and social rights will be presented.

**Keywords:** Outsourcing; Public administration; Labor and Social Rights.

Às minhas filhas Letícia Valentina Torres de Almeida e Melina Oliveira de Almeida, pois são um pouco de mim e a quem eu devo dedicar tempo, carinho, amor e proteção. A pesquisa requer tempo e compromisso do pesquisador. Assim, por não ter sido tão presente na vida das minhas filhas, mais do que justa e merecida esta dedicatória.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por acreditar que é o responsável pelas dádivas da vida aos homens de bom coração e ações justas.

Aos meus pais Francinílio Rodrigues Carneiro e Alzenir Astrogilda Almeida Carneiro, que sempre deixaram claro que a educação é o caminho a ser perseguido junto com a honestidade para o sucesso profissional.

Ao orientador Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral pelos conhecimentos compartilhados, paciência com os lapsos deste orientando e, principalmente, por proporcionar tranquilidade nesta empreitada.

A toda equipe de docentes do PROFIAP.

A toda equipe da UFERSA, instituição que permite o desenvolvimento pessoal e profissional do servidor.

Meu eterno reconhecimento e agradecimento a todos vocês!



*A história da sociedade até os nossos dias é a história da luta de classes.*

Karl Marx

## LISTA DE SIGLAS

ASSECOM	Assessoria de Comunicação
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
DICONT	Divisão de Contratos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IN	Instrução Normativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OJ	Orientação Jurisprudencial
PROAD	Pró-reitoria de Administração
PROGEPE	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas
STF	Supremo Tribunal Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UnB	Universidade de Brasília

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Diferença da remuneração média entre empregos tipicamente terceirizados e não terceirizados .....	32
<b>Gráfico 2</b> – Diferença de afastamento por acidente de trabalho entre as atividades tipicamente terceirizadas e não terceirizadas .....	34
<b>Gráfico 3</b> – Motivação das reclamações trabalhistas.....	57
<b>Gráfico 4</b> – Resultados dos processos trabalhistas .....	60
<b>Gráfico 5</b> – Percentual de reconhecimento de responsabilidade subsidiária .....	61

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Fluxograma: etapas e procedimentos da pesquisa científica .....	47
<b>Figura 2</b> – UFERSA: Campus Central .....	50
<b>Figura 3</b> – Organograma da UFERSA .....	50

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Sinótico: Vantagens e desvantagens da terceirização para administração pública.....	27
---	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
2.1 PROBLEMATIZANDO A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO COM FOCO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR.....	18
<b>2.1.1 Vantagens da terceirização para Administração Pública.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1.2 Desvantagens da terceirização para Administração Pública.....</b>	<b>25</b>
2.2 O IMPACTO DA TERCEIRIZAÇÃO NAS RELAÇÕES EMPREGATÍCIAS E SOCIAIS.....	28
2.3 RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA.....	38
<b>2.3.1 Da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.2 Das demandas judiciais trabalhistas contra a Administração Pública.....</b>	<b>43</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>45</b>
3.1 DAS CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA CIENTÍFICA.....	45
3.2 DA COLETA DE DADOS.....	48
<b>4 ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>49</b>
4.2 DA RELAÇÃO ENTRE A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E O ESTUDO DE CASO....	51
<b>4.2.1 Da decisão por terceirizar.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2.2 Das consequências da terceirização nas relações empregatícias e sociais.....</b>	<b>53</b>
<b>4.2.3 Dos processos judiciais trabalhistas e seu nexa causal com a fiscalização dos contratos.....</b>	<b>56</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE I - CURSO DE CAPACITAÇÃO DE FISCAIS DE CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NA UFERSA.....</b>	<b>72</b>
<b>APÊNDICE II - CURSO DE CAPACITAÇÃO DOS EMPREGADOS</b>	

**TERCEIRIZADOS QUE PRESTAM SERVIÇO NA UFERSA.....80**

**APÊNDICE III - QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE  
CAPACITAÇÃO DE FISCAIS DE CONTRATOS DE MÃO DE OBRA  
TERCEIRIZADA NA UFERSA.....86**

**APÊNDICE IV - QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE  
CAPACITAÇÃO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS QUE PRESTAM  
SERVIÇO NA UFERSA.....89**

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado, por sua exegese e excelência, é a representação de seu povo, sendo imbuído, entre outras tarefas, de garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social, diminuindo as desigualdades, evitando os conflitos sociais e julgando-os quando existentes. Sendo assim, caso o Estado incentive a economia através de uma legislação e atuação estatal favorável, também deve realizar política de bem-estar social, principalmente através de arrecadação e distribuição de recursos de forma a atender aos princípios da igualdade material, capacidade contributiva e solidariedade.

Porém, os recursos financeiros são finitos e as demandas sociais por saúde, educação, emprego, segurança e outras áreas são infinitas. Desta forma, é necessário que o Estado gerencie seus recursos de modo eficiente, a fim de garantir o atendimento aos anseios da população.

Diante dessa necessidade, já foram realizadas várias reformas administrativas no Brasil em busca da eficiência, migrando do modelo patrimonialista, onde interesses privados se sobrepujam aos públicos, para o burocrático, onde havia maior regulamentação e estabelecimento de rotinas e, em seguida, para o gerencial, onde a administração se torna mais dinâmica e flexível para atender às demandas de forma mais imediata. A fim de alcançar a citada eficiência, a Administração Pública brasileira elegeu as vias da flexibilização, privatização e terceirização dos serviços públicos. O marco desse pensamento foi o Decreto-lei n. 200/67, que permitia que atividades meramente processuais e rotineiras pudessem ser delegadas para a esfera privada.

Com destaque à terceirização, aqui apresentada como a transferência da execução de atividades próprias para serem realizadas por terceiros, a Administração Pública, inicialmente através do Decreto-lei n. 200/67, afirma que proporcionará eficiência através da diminuição de custos e da oportunidade do gestor público se dedicar às atividades estratégicas e essenciais. Sobre a terceirização, Affonso (2018) afirma que ela traz em sua ideologia o princípio da eficiência, o qual seria alcançado, principalmente, pela flexibilização e modernização das relações de trabalho e a especialização da mão de obra, obtendo assim maiores níveis de competitividade organizacional.

Contrário ao pensamento de Affonso (2018) e das benesses atribuídas à terceirização, Delgado (2019) fala que a terceirização é uma das principais técnicas de exploração da mão de obra com o intuito de aumentar o lucro dos empregadores, implicando maior acúmulo de capital em detrimento de piores condições trabalhistas e sociais para os empregados. Neste



diapensão, a Administração Pública apresenta a terceirização como uma ferramenta para alcançar a eficiência através da especialidade, diminuição de custos com mão de obra, possibilidade dos gestores se dedicarem mais às tarefas de gestão estratégica e, ainda, gerar mais postos de trabalho e aquecer a economia.

Diante da contradição dos pensamentos dos autores acima, torna-se de extrema relevância problematizar a terceirização no serviço público a fim de conhecer as suas consequências nas relações empregatícias e sociais. A importância desta problematização é justificada pelas significativas mudanças na legislação, em especial a Lei n. 13.429/17 (Terceirização) e Lei n. 13.467/17 (Reforma Trabalhista) que, em conjunto, permitiram a terceirização de atividades fim e meio no serviço público, além de flexibilizarem as normas protetivas do Direito do Trabalho.

Toda essa mudança permitiu que o serviço público fosse realizado, em sua grande maioria, por empregados terceirizados com menos direitos e garantias trabalhistas. Isso exige um processo de fiscalização de contratos bem definido e executado para que não mitiguem os direitos trabalhistas e sociais desses empregados.

Quanto ao tema, sua escolha é plausível porque a literatura especializada mostra que a terceirização de mão de obra no serviço público apresenta riscos para as condições empregatícias e sociais dos empregados terceirizados. Sendo assim, é de grande relevância investigar quais as ações da UFERSA para evitar que esses riscos se transformem em reais prejuízos.

A decisão por realizar a pesquisa na UFERSA foi de extrema importância, pois empiricamente é perceptível o aumento extraordinário do número de empregados terceirizados. Esse fato exige ações de planejamento adequado e fiscalização eficiente para evitar que a terceirização seja sinônimo de ineficiência administrativa e precarização das condições trabalhistas e sociais.

Sobre os efeitos da terceirização no setor público, Bresser Pereira (2015) relata que o Decreto-lei n. 200/67 também teve consequências negativas. A descentralização, representando a terceirização, diminuiu a participação do Estado na relação entre capital e mão de obra, sucateou a máquina pública ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, alimentou o patrimonialismo e não investiu na qualificação dos servidores.

Além da questão da eficiência administrativa, a terceirização no serviço público representa uma forma do Estado se posicionar diante do sistema capitalista e das questões sociais. Em admitindo que este sistema econômico tem como principal objetivo o acúmulo de riquezas, a exploração da mão de obra pelo capital torna-se a principal via para o alcance

desse propósito; exploração essa que acarreta precarização das condições sociais.

Ao analisar a viabilidade da terceirização no serviço público, é preciso perceber que o sistema econômico é alimentado por sucessivas mudanças com o objetivo de se tornar mais eficiente e auferir o maior lucro possível, que invariavelmente é obtido através da exploração da mão de obra pelo capital. Nesse contexto, é imprescindível que o Estado intervenha para legislar, processar e julgar o conflito de interesses. A fim de tornar a relação entre empregados e empregadores mais harmônica, o Direito do Trabalho exerce papel fundamental para diminuir a fragilidade do empregado diante do empregador. Sendo assim, é necessário compreender se o processo de terceirização está coadunado com os princípios protetivos do Direito do Trabalho para que direitos trabalhistas e sociais não sejam minorados.

Diante das reformas administrativas do Estado, ora capitaneada pela terceirização, surge a seguinte indagação: há falhas no processo de terceirização de mão de obra no serviço público responsáveis por consequências negativas para os empregados nas relações empregatícias e sociais?

Apesar dos supostos benefícios elencados anteriormente, alguns autores defendem que o processo de terceirização no serviço público é a representação do sucateamento do Estado e sua omissão na regulação da relação entre capital e mão de obra, oportunizando assim a flexibilização das normas trabalhistas e a consequente mitigação de direitos trabalhistas e sociais. Observa-se que, pelos motivos elencados acima, o tema já aborda questões econômicas, sociais e da Administração Pública; logo, passa a repercutir diretamente na vida da maioria da população, não apenas dos empregados terceirizados.

Diante da flexibilização das normas trabalhistas e da possível mitigação de direitos trabalhistas e sociais em prol do suposto aumento de postos de empregos e da eficiência, surge a hipótese de que a terceirização da mão de obra no serviço público é responsável por proporcionar consequências negativas para os empregados nas relações empregatícias e sociais. A hipótese de que a terceirização no serviço público, inclusive de atividades fins, tem o nexo causal de precarizar as condições laborais e sociais, desde os direitos individuais aos coletivos e difusos, é evidenciada pela suposta omissão do Estado na regulação da relação entre capital e mão de obra, bem como na ineficaz fiscalização dos contratos de terceirização no serviço público.

O objetivo geral da pesquisa é avaliar se a terceirização de mão de obra na UFERSA é responsável por consequências negativas para os empregados nas relações empregatícias e sociais. Quanto aos objetivos específicos, o presente artigo almeja: a) identificar como a UFERSA exerce a função de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra; b)

investigar as demandas judiciais que buscam a responsabilização subsidiária da UFERSA nos contratos de terceirização e; c) analisar os dados apresentados e sugerir intervenções que possam ser implementadas para melhorar as condições laborais, garantir a proteção dos direitos trabalhistas e a higidez das condições sociais dos terceirizados.

Visando ao alcance dos objetivos, a metodologia da pesquisa se apresentou de forma descritiva e com uma abordagem qualitativa. A obtenção dos dados foi feita através de pesquisa bibliográfica, análise documental e estudo de caso. A conclusão foi alcançada pelo método indutivo, partindo de um caso particular para compreender os casos em geral. Ao final, foi apresentado um curso de capacitação para melhoria da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada como intervenção sugerida pela pesquisa.

Para nortear os objetivos específicos, o principal suporte jurídico será a Instrução Normativa n. 05/17 e a Lei de Licitações e Contratos, a qual regula o processo de escolha da empresa terceirizada, bem como a fiscalização dos contratos. Sobre a citada lei, é preciso destacar que durante a pesquisa iniciou com a redação da Lei n. 8.666/93 e, em 01 de abril de 2021, surgiu Lei n. 14.133, a qual revogará a lei anterior após uma *vacatio legis* de 2 anos.

De toda sorte, uma vez que o art. 191 da Lei n. 14.133/21 confere a discricionariedade à Administração Pública, durante 02 (dois) anos, optar por licitar ou contratar de acordo com uma das duas leis, esta pesquisa terá como referência a Lei n. 8.666/93. Por último, insta informar que a Lei n. 8.666/93 ainda terá vigência de 02 (dois) anos após a data em que foi promulgada a Lei n. 14.133/21, ou seja, até 31 de março de 2023.

Para melhor leitura e análise do conteúdo da escrita, essa dissertação está dividida em três tópicos, iniciando com a problematização da terceirização de mão de obra no serviço público, com destaque às principais vantagens e desvantagens da terceirização para a Administração Pública. No segundo tópico, discute-se as consequências da terceirização no serviço público a partir do impacto nas relações empregatícias e sociais. Nesta seção é discutida a intervenção do Estado na relação entre capital e mão de obra, considerando a sua função de promover o desenvolvimento econômico em harmonia com o bem-estar social.

Por fim, a terceirização é analisada diante da responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelas supostas lesões aos direitos trabalhistas e sociais dos empregados terceirizados durante os contratos em que é parte. O referido tópico destaca o dever e a importância da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada, a fim de que os direitos trabalhistas e sociais dos empregados sejam protegidos, evitando assim as demandas judiciais trabalhistas em desfavor da Administração Pública.

A pertinência deste tópico é endossada pelos inúmeros processos judiciais que

buscam a responsabilidade subsidiária de Instituições Federais de Ensino (IFES), os quais são motivados por lesão aos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados mediante falha no processo de fiscalização dos contratos. Ou seja, a Administração Pública tem contribuição ativa na proteção dos direitos trabalhistas e sociais dos empregados terceirizados, devendo o processo de fiscalização ser um instrumento pelo qual o Estado garanta eficiência administrativa e melhores condições sociais e trabalhistas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o propósito de dar embasamento teórico à pesquisa, foi desenvolvida a revisão da literatura sobre a terceirização de serviços na Administração Pública, destacando as principais consequências nas relações empregatícias e sociais, bem como a responsabilidade subsidiária da Administração Pública nos contratos de mão de obra terceirizada. A escolha dos pontos abordados objetiva conhecer as consequências da terceirização de mão de obra no serviço público através de análise econômica e social, identificando como o Estado se comporta para conciliar o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

### 2.1 PROBLEMATIZANDO A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO COM FOCO NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR

Bresser Pereira (1996) aponta que as demandas sociais são infinitas, ao passo que os recursos públicos são finitos, destacando que o Estado deve tornar-se eficiente. Para tanto, a Administração Pública passou pelos modelos patrimonialista e burocrático até chegar ao modelo gerencial.

Sobre a atuação do Estado, Santos *et. al.* (2007) afirmam que, através da mercantilização, privatização, flexibilização e terceirização, o Estado passou por reformas administrativas que diminuiriam sua interferência na relação entre capital e mão de obra. Isso fez com que se aproximasse dos interesses econômicos em detrimento das questões sociais. Tratando mais especificadamente da terceirização, é necessário compreender o seu conceito inicial e suas adequações. Bertoncini e Calabrese Simão (2019) mostram que a terceirização no âmbito da Administração Pública é a forma que o Estado repassa a terceiros a execução de atividades através de parcerias com o setor privado, destacando que a terceirização é uma das vias preferidas para a privatização da mão de obra, assim como ocorre com a privatização de toda uma empresa estatal. Carneiro (2016) afirma que a terceirização surgiu como uma técnica moderna de gestão que visava à transferência de atividades acessórias para outras empresas, proporcionando mais tempo para as demais atividades, além de diminuir os custos e desburocratizar a gestão.

Em 2017, a Lei n. 6.019/74 foi alterada pela Lei n. 13.429/17, que em seu art. 4º-A passou a definir a terceirização como a transferência da execução de quaisquer atividades, inclusive as principais. Ou seja, ficou permitida a terceirização não só das atividades-meio/acessórias, mas também das atividades-fim e principais.

Sob o prisma jurídico, até a edição da Lei n. 13.429/17 (Terceirização) e Lei n. 13.467/17 (Reforma Trabalhista), havia lacunas sobre as possibilidades e limites da terceirização, sendo regulada durante muito tempo por súmulas do Tribunal Superior do Trabalho (TST), com destaque para a súmula n. 256<sup>1</sup>, de 1986, revista pela súmula 331, de 1993<sup>2</sup>. Essa insegurança jurídica é explanada nas palavras de Leite (2019) ao afirmar que a terceirização se transformou em tema altamente controverso e delicado não só para juristas, mas também para economistas, administradores, empresários, sindicalistas e trabalhadores.

Sintetizando a alteração no conceito da terceirização, Martinez (2020) afirma que, no caso do Brasil, após a Lei n. 13.429/17, a terceirização passou a ser a técnica de organização do processo produtivo por meio da qual uma empresa tomadora de serviços contrata a empresa prestadora para prestar-lhe qualquer serviço em uma das suas atividades, subtraindo a discussão sobre atividade-fim ou atividade-meio, passando a agir por conveniência ou oportunidade. No que atine a Administração Pública, a terceirização foi empreendida através do Decreto-lei n. 200/67, com foco na descentralização da Administração Pública federal e terceirização de atividades acessórias, passando também a terceirizar as atividades principais após a Lei n. 13.429/17 e Lei n. 13.467/17.

Essa permissão vem consolidar a implementação na terceirização no serviço público. Este processo que começou com atividades de manutenção, vigilância, jardinagem, limpeza e transporte, agora inclui a função de professor, engenheiro, médico, veterinário etc. Ou seja, quase todas as funções podem ser terceirizadas.

Sobre a terceirização na Administração Pública, Bresser Pereira (1996) afirma que o

---

<sup>1</sup> “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis n. 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços” (BRASIL, 1986).

<sup>2</sup> “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6.019, de 03.01.1974).

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

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

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

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

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral” (BRASIL, 1993).

Estado elegeu os gastos públicos como a principal causa das crises econômicas do século XX; sendo assim, buscou diminuir o tamanho da máquina pública, principalmente através da privatização e da terceirização. Carinhato (2008) afirma que esse processo de transição de Estado de bem-estar social para um Estado Neoliberal foi organizado a partir de uma mudança ideológica na função do Estado como solução para crise política e econômica da segunda metade do século XX, que necessitaria de reformas administrativas com essência neoliberal.

Outra contribuição é a que faz Conceição (2019) quando afirma que, à luz da reforma gerencial, esse processo foi inserido com foco nas atividades essenciais de governo e na diminuição do quadro de pessoal, sempre sob o discurso da eficiência no serviço público. Desta forma, compreende-se que a terceirização foi inserida no serviço público após a crise econômica e política pós Segunda Guerra Mundial com discurso de diminuição de custos e busca pela eficiência dos serviços públicos através da execução de atividades acessórias pela iniciativa privada.

Para melhor compreensão da inserção da terceirização no serviço público brasileiro, é preciso compreender que ela foi uma das ferramentas utilizadas pelo pensamento neoliberalista, sendo a mais pura denotação de que o Estado cederia muitas atividades e obrigações para a iniciativa privada. Porém, esse processo inicialmente foi permitido apenas para atividades acessórias, ou seja, para atividades de limpeza, conservação e, logo em seguida, vigilância.

Não obstante as promessas de eficiência e redução de custos, Castor e José (1998) afirmam que o principal motivo para a crise do Estado é o pagamento de juros sobre dívidas públicas e outras operações financeiras, que só aumentam, ao passo que os gastos para a manutenção da máquina pública, principalmente com despesas pessoais e sociais, vêm diminuindo. Os autores também afirmam que uma reforma financeira e fiscal proporcionaria maior equilíbrio aos cofres públicos, pois as reformas administrativas, até então apresentadas, traduzem uma amputação das organizações públicas.

De toda forma, diante das possibilidades do real motivo da crise financeira, o Estado elegeu a terceirização de mão de obra no serviço público como uma das soluções para a diminuição das despesas e alcance da eficiência, assumindo assim as possíveis consequências negativas para os empregados terceirizados, Administração Pública e, conseqüentemente, para toda a sociedade, como se destacará na próxima seção. O fato é que o Brasil tem aderido cada vez mais ao neoliberalismo e passado a execução de várias atividades para a iniciativa privada, sendo que para controlar a qualidade na prestação desses serviços foram criadas diversas

agências reguladoras, como bem mostra Bresser (1996). Mais especificadamente nas IFES, a Lei n. 8.666/93 é o marco legal na tentativa de garantir que os contratos de terceirização se tornem viáveis economicamente sem afastar a eficiência, com destaque para a obrigação de fiscalização insculpida no seu art. 67.

Desde sua inserção no serviço público, a terceirização de mão de obra vem elevando seus números e abrangendo mais profissões; prova disso é o Decreto n. 2.271/97 da Presidência da República, com destaque para o art. 1º, §1º, onde orienta que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta. Percebe-se que já havia uma preferência pela execução de várias atividades, consideradas acessórias, através da terceirização.

Após pesquisa *in loco* em um órgão público federal, Souza e Sander (2019) concluíram que os principais motivos para terceirizar são a falta de servidores públicos e a crescente demanda da sociedade, principalmente nas áreas da saúde, educação e assistência social. Essa substituição de servidores públicos por empregados terceirizados pode ser percebida com muita intensidade nas IFES.

Conceição (2019) afirma que esse processo começa quando o Ministério da Educação (MEC) não destina vagas para a realização de concurso público sob o discurso de restrição orçamentária; e a partir de então, surge a terceirização como solução para ausência de servidores, que a princípio era temporária, mas passa a ser cada vez mais recorrente. O mesmo autor afirma que, de fato, há um grande déficit no número de servidores públicos nas IFES para que os serviços possam ser realizados da maneira ideal e efetiva. Como exemplo, em sua pesquisa na Universidade Federal de Sergipe (UFS), aponta que em 2014 o déficit era de mais de mil servidores.

Carneiro (2016) observa que a falta de servidores públicos é motivada por cortes orçamentários, que não permitem a realização de concursos públicos para substituir as vacâncias e atender ao aumento da demanda, ocasionando assim, inevitavelmente, uma potencial perda na qualidade do serviço público. Ou seja, o problema da falta de capital humano é consequência de atos da gestão.

Com a escassez de servidores públicos, a terceirização no serviço público passou a ser uma realidade cada vez mais perceptível, surgindo a necessidade de normatizá-la. Sendo assim, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) publicou a Instrução Normativa n. 02/08, para dispor das regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, incluindo os contratos de terceirização de mão de obra. A Instrução



Normativa n. 02/08 trouxe, entre outras contribuições, a exigência de que os contratos fossem celebrados após um planejamento estratégico, com análise das demandas e atribuições de funções dos agentes públicos, e principalmente com a fiscalização da execução dos contratos.

Através do art. 7º da Instrução Normativa n. 02/08, o Governo federal ratifica o pensamento do art. 1º, §1º, do Decreto n. 2.271/97, e mais uma vez orienta que várias atividades do serviço público sejam terceirizadas. Essa reafirmação é a prova de que a terceirização no serviço público é um propósito e não uma solução para o déficit de servidores; ou seja, é algo planejado pelo próprio Estado, sempre possibilitando e orientando que mais e mais atividades passem para execução da iniciativa privada.

A terceirização no serviço público continuou avançando e, em 2017, surge a Instrução Normativa n. 05/17 do MPOG que revoga a Instrução Normativa n. 02/08 e trata com mais detalhes a questão do planejamento e fiscalização dos contratos. Deixa claro que os terceirizados não têm os mesmos direitos que os servidores públicos e ainda tenta atribuir a reponsabilidade de pagamento de verbas trabalhistas para as empresas contratadas, afastando a responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

Mizael *et. al.* (2020) destacam que os principais nortes da Instrução Normativa n. 05/17<sup>3</sup> são o planejamento das contratações públicas, padronização dos editais e contratos através dos modelos da Advocacia-Geral da União (AGU), implementação de Instrumento de Medição de Resultado (IMR) e melhoria no processo de fiscalização, inclusive com um anexo sobre as atribuições dos fiscais. Essa orientação indica que a Administração Pública já está na fase de consolidação da terceirização, deixando de ser uma aposta para se concretizar em uma realidade. Os autores observaram que as principais alterações que a Instrução Normativa n. 05/17 traz representam o pensamento de uma Administração Pública gerencial e societal, principalmente referente ao planejamento das contratações públicas, a seleção do fornecedor, gestão e fiscalização dos contratos.

Sobre a Instrução Normativa n. 05/17, é preciso destacar que ela foi publicada em 2017, mesmo ano da Lei n 13.429/17 e Lei n. 13.467/17, que ampliam a possibilidade da terceirização de atividades-meio e fins, acabando com o grande limitador da terceirização, que era o impedimento de terceirização das atividades-fim. De fato, a nova lei da terceirização e a reforma trabalhista, ambas de 2017, trouxeram um novo marco para a terceirização ao

---

<sup>3</sup> “Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Tem ênfase no planejamento das contratações públicas, inclusive nos contratos de mão de obra terceirizada; bem como na melhoria do processo de fiscalização dos contratos” (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2017).

permitirem que as atividades-fim também pudessem ser terceirizadas. Sobre essa possibilidade, Ducker *et. al.* (2018) observam que contradiz o pensamento inicial da terceirização, uma vez que seus idealizadores e defensores afirmam que a terceirização seria uma ferramenta para execução de atividades-meio, oportunizando que a gestão focasse nas atividades-fim.

Com a permissiva de terceirizar atividades-fim, a Presidência da República revogou o Decreto n. 2.271/97 por meio do Decreto n. 9.507/18, adequando o seu texto para a terceirização de atividades-fim e, ainda, aprimorando as cláusulas obrigatórias nos contratos de terceirização, bem como a fiscalização. Sobre o Decreto n. 9.507/18, Bertoncini e Calabrese Simão (2019) falam que é fruto de um processo de desregulamentação e de flexibilização do trabalho, pois o decreto orienta que a terceirização deve ser amplamente aceita, fazendo com que a Administração Pública fique à margem do que nos ensina a cidadã Constituição Federal de 1998.

Druck (2018) insere, também, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, ao rol de instrumentos jurídicos que viabilizam a terceirização no serviço público, pois a LRF surge com o principal objetivo de controlar as contas públicas, sendo uma das prioridades a redução de despesas com o funcionalismo. O citado controle de despesas foi utilizado como impedimento legal para realização de concursos públicos; logo, incentivou o crescimento da terceirização no setor público.

É possível perceber que a Administração Pública tem priorizado a terceirização de suas atividades, o que fica demonstrado por meio de leis, decretos e afins que orientam pela opção da transferência da execução de tarefas para a iniciativa privada. Através de uma leitura mais ampla e focada na terceirização da atividade pública, ficará compreendido que a Administração Pública tem, cada vez mais, mostrado grande interesse na terceirização, buscando diminuição de custos, mesmo que seja preciso diminuir a remuneração de quem executa as atividades.

Este processo de migração da execução de atividades-meio e fim para a iniciativa privada, o qual começou com as funções de limpeza, manutenção e conservação, em seguida admitindo as funções de vigilância, segurança, motorista, recepcionista e outras consideradas acessórias, até chegar às atividades-fim, se mostra um processo de tendência para terceirizar toda e qualquer atividade. O avanço da terceirização no serviço público é visto por Bertoncini e Calabrese Simão (2019) com muita preocupação, pois acreditam que muitas funções devem ser executadas por servidores públicos que detenham garantias, tais como estabilidade, que lhe permitam atuar em atendimento aos princípios e interesses da Administração Pública.

Sobre as permissivas jurídicas, destacam-se os posicionamentos de Santos *et. al.* (2007) sobre a atuação do Estado, quando afirmam que o conjunto de normas editadas pelo Estado é usado para legitimar situações que passam a ser consideradas normais e naturais; agindo, no caso específico da regulamentação da terceirização, como um suporte ao sistema capitalista em detrimento das questões sociais, traduzindo assim em pilares da economia neoliberal. Os autores ainda complementam afirmando que a Administração Pública, sob a retórica de alcançar a eficiência através da redução da máquina pública, aqui representada pela terceirização, promoveu uma descentralização e encurtamento do Estado, oportunizando que a relação entre capital e trabalho fosse realizada de forma liberal sob as rédeas do capitalismo em detrimento de uma política social mais humanizada e coletiva.

Com a definição do conceito e contextualização da inserção da terceirização na Administração Pública, bem como a citação dos principais instrumentos jurídicos reguladores, somando-se ainda a análise da participação do Estado na relação capital *versus* bem-estar social, reúnem-se os pré-requisitos mínimos para análise das principais vantagens e desvantagens de todo esse processo.

### **2.1.1 Vantagens da terceirização para Administração Pública**

Dentro de uma perspectiva de qualidade no serviço público, conforme registra Carneiro (2016), a terceirização, além de permitir que o Estado se dedique mais às atividades que lhe são peculiares, soluciona a falta de mão de obra no serviço público, ainda que temporariamente, elevando a qualidade na prestação do serviço. Ratificando a sua fala, Monteiro (2020) afirma que a terceirização no serviço público foi uma forma para o Estado melhorar sua imagem diante da opinião pública, pois com o déficit de servidores, a qualidade do serviço público estava aquém do desejado; assim, em curto prazo, o Estado melhorou a sua imagem política.

Monteiro (2020) também destaca que a terceirização, em sua maioria, representa atividades cujo seus resultados são mais simples e visíveis, como limpeza de espaços públicos, coleta de lixo, serviços de copa (café, chá e água). Dessa forma, a terceirização, na ótica da população, poderia representar uma autêntica opção para o Estado se tornar mais eficiente.

Sobre o aspecto econômico, Monteiro (2020) afirma que a economia percebida por optar pela terceirização no serviço público permite que esses recursos sejam investidos em benefício da sociedade, aumentando a qualidade e produtividade do serviço público. O autor

ainda afirma que a terceirização no serviço público tem relevância econômica e social, pois ao passo que o Estado contrata junto à iniciativa privada, promove o aquecimento na economia e surgimento de novos empregos.

Foram apresentadas as principais vantagens em homenagem ao diálogo e à pesquisa científica. É necessário apresentar as principais desvantagens da terceirização para a Administração Pública, o que será feito a seguir.

### **2.1.2 Desvantagens da terceirização para Administração Pública**

Souza e Sander (2019) ensinam que, na percepção da Administração, a principal desvantagem da terceirização do serviço público está nas reiteradas rescisões de contrato por descumprimento de cláusulas contratuais (não pagamento dos salários dos terceirizados) por parte da empresa terceirizada. Esse fato implica diretamente no aumento de custos e ineficiência na prestação de serviço, afastando-se assim dos princípios da Administração Pública. Sobre o suposto aumento de postos de trabalho, Santos (1999) destaca que o argumento de que a terceirização seria responsável pela criação de novos empregos não passa de uma falácia, destacando que o emprego não pode ser confundido com esmola ou apenas com o mínimo necessário para que o empregado apenas sobreviva para atender aos anseios do capital, pois o emprego, antes de tudo, inclusive da remuneração, deve estar em consonância com a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Complementando a sua fala, o autor afirma que a realização de tarefas pela iniciativa privada, antes executadas pelo Estado, promoveria o sucateamento da máquina pública e diminuiria sua autonomia.

Em consonância com Carneiro (2016), a fala de Martinez (2020) traz relevante aspecto ao afirmar que com a terceirização, a tomadora dos serviços pode tornar-se refém de empregados de outras empresas. Sendo assim, não formaria o seu capital humano e *know how*.

Ainda sobre as desvantagens, Araújo e Pereira (2020) reafirmam que a Administração Pública se torna refém das empresas contratadas, fato este que ocorre de forma proposital. Como exemplo, os autores citam o processo n. 0011318-43.2008.4.05.8400, onde o Ministério Público Estadual descobriu que profissionais terceirizados na área da saúde eram convencidos pelos empregadores a não participarem do concurso público promovido pelo estado do Rio Grande do Norte.

O referido boicote ao concurso tinha, entre outras razões, a manutenção da necessidade de o Estado renovar os contratos de forma urgente e com as condições impostas pelas empresas, sob pena de paralisação de serviço público essencial, a continuidade de

pagamento por plantões e serviços não realizados, entre outras cláusulas contratuais e situações ocorridas durante a execução do contrato. Ou seja, a Administração Pública torna-se refém de interesses particulares.

Outro aspecto negativo apontado por Martinez (2020) é a ligação da imagem da empresa tomadora de serviços com a empresa prestadora. Não raras vezes, os empregados das prestadoras de serviços têm seus direitos tolhidos pelos seus empregadores, sendo que a má imagem repercute no órgão público.

Bresser Pereira (1996) ressalta que uma das principais desvantagens da terceirização no serviço público reside na dificuldade em distinguir o patrimônio público e privado, pois a inserção da iniciativa privada na Administração Pública seria o insumo para possível volta às práticas patrimonialistas, corrupção, clientelismo e a prevalência do interesse privado sobre o público. Uma das grandes preocupações da terceirização no serviço público reside no que bem alerta Bresser Pereira (1996) quando afirma que o Estado, na busca da eficiência, promoveu reformas administrativas de insucesso, pois preteriu a qualificação de seus servidores e fortalecimento da máquina pública em detrimento de apoio de parcerias com a iniciativa privada.

Continuando a análise pelo prisma da eficiência, Feliciano (2017) explica que os serviços públicos como saúde, educação, transporte, segurança e outros, serão fornecidos por trabalhadores terceirizados com remuneração cada vez menor, com pouca experiência e tempo de trabalho na mesma função, com exaustas cargas de trabalho e sem identificação com a função pública. Isto seria a tradução de um Estado ineficiente com serviços precários para toda a população.

Bresser Pereira (1996), exímio estudioso das reformas administrativas, afirma que a terceirização, iniciada com o Decreto-lei n. 200/67, permitiu a contratação de empregados sem concurso públicos, fortaleceu práticas patrimonialistas e fisiológicas, que seriam as causadoras do alto custo e da baixa qualidade dos serviços públicos. Com foco no viés econômico, Araújo e Pereira (2020) afirmam que, na prática, a terceirização no serviço público se distancia da eficiência, pois não faltam exemplos de superfaturamento e pagamento por serviços não prestados (treinamento dos terceirizados e real número de empregados terceirizados); fatos estes que se somam à fiscalização deficiente e resultam em má prestação de serviço e responsabilidade subsidiária da Administração Pública.

Araújo e Pereira (2020) afirmam que a terceirização no serviço público representa a inserção de interesses particulares nas ações do Estado. Interesses que buscam o lucro de forma incessante e entram em rota de colisão com princípios da solidariedade e universalidade

que regem a Administração Pública.

Ainda sobre as desvantagens, deve ser pontuada a responsabilidade subsidiária da Administração Pública em ações trabalhistas propostas por empregados terceirizados, desde a estrutura operacional, até servidores para fiscalizar os contratos e possíveis condenações ao pagamento de verbas trabalhistas. A responsabilidade subsidiária da Administração Pública nos contratos de terceirização é um fator que pode tornar a terceirização não atrativa para gestão.

**Quadro 1** – Sinótico: Vantagens e desvantagens da terceirização para a Administração Pública

FATOR	VANTAGENS	DESVANTAGENS
CUSTOS	<p>Diminuição de custos com a redução de benefícios conferidos por lei aos servidores efetivos e com mão de obra ociosa.</p> <p>Diminuição de despesas com pessoal.</p>	<p>Aumento dos custos devidos à disponibilidade de estrutura e servidores para fases de licitação e fiscalização dos contratos.</p> <p>Patrimonialismo. Burocracia. Corrupção. Prevalência de interesses políticos.</p> <p>Superfaturamento dos contratos.</p> <p>Responsabilidade subsidiária.</p>
EFICIÊNCIA	<p>Aumento da eficiência através do preenchimento de cargos vacantes e da especialização.</p> <p>Permite que a gestão dedique as atividades estratégicas.</p>	<p>Aumento da ineficiência devido à falta de instrução, qualificação, e rotatividade dos empregados terceirizados.</p> <p>Descumprimentos e rescisões de contratos.</p> <p>Patrimonialismo. Burocracia. Corrupção. Prevalência de interesses políticos.</p> <p>Sucateamento da máquina pública.</p>
AUTONOMIA/ GESTÃO	<p>Possibilidade de atender maiores demandas em virtude da flexibilidade proporcionada pela terceirização.</p> <p>Desmobiliza greves e sindicatos trabalhistas.</p>	<p>Perda da autonomia do Estado em várias áreas, inclusive estratégicas.</p> <p>A Administração não produz e dissemina conhecimento em seu capital humano próprio, tornando-se refém do conhecimento de empregados das empresas contratadas.</p>

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

A decisão por terceirizar a mão de obra na Administração Pública deve ser precedida de uma análise prévia de viabilidade multidisciplinar, inclusive considerando questões sociais, uma vez que o Estado deve estar a serviço do povo. É preciso entender que a análise da viabilidade econômica de optar pela terceirização de mão de obra no serviço público deve considerar os custos diretos e indiretos, bem como prever possíveis pagamentos de verbas trabalhistas e indenizações resultantes de processos judiciais após condenação em

responsabilidade subsidiária.

A fim de evitar contratemplos com a terceirização, Santos (2014) esclarece que a Administração Pública deve ser criteriosa na escolha da empresa contratada e vigilante quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais, fato que, *a priori*, tem um custo, mas pode evitar piores consequências em decorrência da responsabilidade subsidiária. Em análise ao já exposto e de acordo com as palavras de Santos (2014), a decisão de terceirizar atividades no serviço público deve ser precedida de uma análise criteriosa em cada caso concreto e observando que a dependência do tomador de serviços em relação ao prestador é o inverso de eficiência, podendo causar sérios prejuízos, inclusive, a perda de identidade da organização.

## 2.2 O IMPACTO DA TERCEIRIZAÇÃO NAS RELAÇÕES EMPREGATÍCIAS E SOCIAIS

A Lei n. 13.429/17 e a Lei n. 13.467, regulamentam a terceirização no Brasil e se somam a Lei n. 8.666/93, a Instrução Normativa n. 05/17 e ao Decreto n. 9.507/18 para normatizar a terceirização no Brasil, logo, são normas que regulam as relações trabalhistas. Assim, é importante entender se as citadas leis estão de acordo com os princípios do Direito do Trabalho e quais as suas consequências práticas para os empregados.

Para Delgado (2019), a terceirização é responsável por transformações no mercado de trabalho e na ordem jurídica trabalhista que ferem o caráter protetivo do Direito Trabalho, com iminência de tornar-se uma antítese dos princípios, institutos e regras civilizatórios. Seguindo com as palavras de Leite (2019), a terceirização provocou a flexibilização das normas trabalhistas, principalmente com a transição do contrato de trabalho por tempo indeterminado e da relação bilateral entre empregado e empregador para várias formas de contrato de trabalho por prazo determinado e para relação triangular entre empregado, empregador e intermediário.

Sobre a flexibilização das normas trabalhistas, Leite (2019) esclarece que seus defensores afirmam que o objetivo é preservar as finanças e a continuidade do emprego, bem como a abertura de novos postos de trabalho. Porém, para Delgado (2019), a melhoria das finanças é patrocinada pela exploração do trabalhador, bem como a simples abertura de postos de trabalho não representa melhoria nas condições do trabalho, pois a terceirização seria uma forma de precarização das condições de trabalho.

Inclusive, Delgado (2019) afirma que a terceirização considera o homem como um produto sobre o qual deve ser auferido o máximo de lucro, não se importando em sua diminuição de ser social. Essa afirmação pode ser compreendida pelo fato de que a

terceirização, de fato, “aluga” a mão de obra, e os lucros das empresas prestadoras de serviços é auferido através da diferença do valor que recebem por cada empregado e do valor que repassa para cada um.

Admitindo que a terceirização é uma forma de flexibilização de normas trabalhistas em que seus idealizadores prometem melhorar as condições de trabalho, principalmente através da especialização e de aumento de postos de trabalho, se faz necessário aprofundar as consequências da terceirização do serviço público nas relações entre capital e mão de obra, e nas políticas públicas sociais do Estado. Entre outras consequências da terceirização para os empregados terceirizados, Calvo (2020) e Delgado (2019) elencam como principais: a) empregos precários e eventuais; b) redução salarial; c) eliminação de benefícios sociais diretos e indiretos; e) insegurança no emprego, rompimento de vínculos empregatícios e rotatividade da mão de obra; f) distintas condições do ambiente de trabalho da contratante no que diz respeito à saúde, higiene e segurança no trabalho para os terceirizados e os empregados efetivos; g) dupla subordinação aos patrões da empresa contratante e contratada; e h) enfraquecimento na organização sindical.

De fato, a terceirização é sinônimo de empregos precários e eventuais. Inclusive, foi possível confirmar esta afirmação quando, no primeiro semestre de 2020, foram dispensados vários empregados terceirizados que prestavam serviço na UFERSA diante da redução das atividades diante da pandemia de Covid-19; porém, nenhum servidor público dessa IFES perdeu seu vínculo motivado pela citada redução.

A redução salarial também é facilmente perceptível. Tendo como exemplo clássico a função de motorista, na UFERSA os terceirizados exercem exatamente as mesmas funções dos efetivos, porém estes percebem remuneração até 400% (quatrocentos por cento) superior.

Outro fator de precarização do trabalho através da terceirizada é apresentado pela eliminação de benefícios sociais. Nas IFES é garantido o auxílio de saúde suplementar, que corresponde a um auxílio financeiro aos servidores que pagam planos de saúde para si e seus familiares. Benefício similar não é destinado aos empregados terceirizados da UFERSA, fato este que implica na saúde do trabalhador e na composição de renda da família.

Carvalho e Bride (2015) trazem importante contribuição para entender como a precarização das condições de trabalho podem impactar nas relações sociais que ultrapassam a abrangência do empregado, pois advertem que a classe trabalhadora não se limita ao trabalhador que exerce a atividade diretamente, mas na verdade abrange também a família deste, seus dependentes e os aposentados. Exemplo clássico desta afirmação seria a oferta ou não de benefícios como: cesta básica, auxílio alimentação, planos de saúde, auxílio transporte,



auxílio mudança entre outros, independente da denominação.

A inferioridade na remuneração e de outros benefícios recebidos pelos terceirizados pode ser entendida pelas palavras de Caldeira e Caldeira (2019), ao constatarem que através da diferença entre remuneração de motoristas terceirizados e efetivos em uma universidade federal, incluindo os custos com benefícios conferidos apenas aos servidores públicos através da Lei n. 8.112/90, a terceirização apresenta uma forma de economia para gestão pública. Como foi explicitado, há benefícios que são conferidos apenas aos servidores públicos, logo a terceirização seria uma ferramenta de afastar a percepção desses benefícios pelos empregados terceirizados, convertendo em maiores lucros para os empregadores e piores condições trabalhistas e sociais para os empregados.

Outro fator preocupante típico da terceirização é a dupla subordinação do empregado diante de empresa contratante e da tomadora de serviços. Na teoria, o empregado é subordinado diretamente a empresa contratante, porém, por não raras vezes, são subordinados, também, aos tomadores de serviços.

Quanto a este aspecto, o Decreto n. 9.507/18 veda contratos que permitam a pessoalidade e subordinação de empregados terceirizados à Administração Pública, porém, a comprovação de subordinação é uma linha muito tênue e difícil de ser provada. Logo, não se pode afirmar a sua inexistência pelo simples fato de não suscitada e discutida judicialmente com a mesma frequência de outros direitos trabalhistas.

Tratando do enfraquecimento da organização sindical, França e Cabral (2016) afirmam que o estudo das conquistas dos direitos sociais no Brasil passa pela compreensão das lutas e reivindicações da classe trabalhadora. Os autores enfatizam a importância da união dos trabalhadores e, inclusive, destacam a intenção do Governo em se infiltrar nos sindicatos representantes da classe operária com o intuito de desmobilizar e desvirtuar os seus reais propósitos.

Acontece que a história mostra que as relações sociais, quase sempre, são construídas por disputas de interesses entre as classes dominantes e dominadas, sendo a classe trabalhadora uma das primeiras a se unir e se manifestar de forma coletiva e organizada contra a classe dominante. Como bem demonstram Araújo e Pereira (2020), foi através da luta das classes trabalhadoras que se iniciou a ruptura do regime estamental, e desde então essa guerra de forças entre classes dominantes e dominadas pode ser representada e regulada, em grande parte, pelo Direito do Trabalho. Toda e qualquer mudança legislativa, assim como a lei da terceirização, deve passar por uma rigorosa análise a fim de garantir que o seu texto não seja oposição às conquistas trabalhistas e sociais.

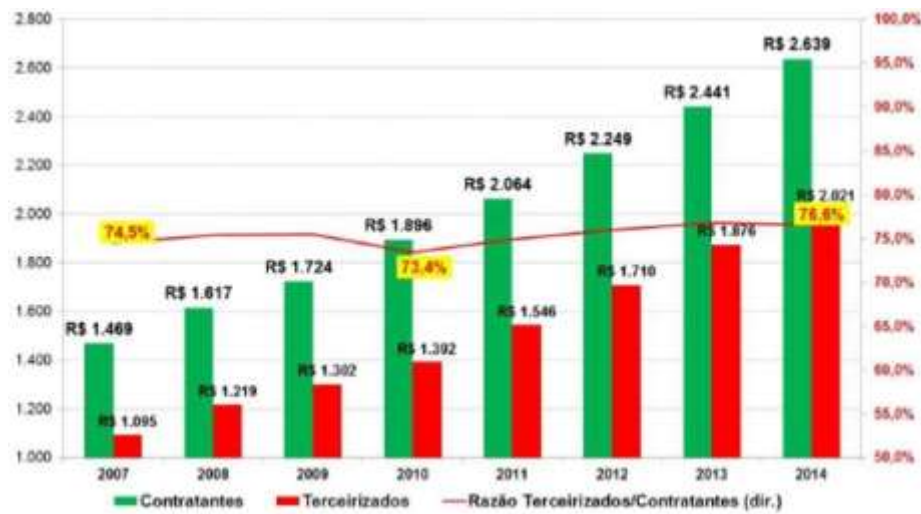
Os autores acima também afirmam que a íntima relação entre os direitos humanos e trabalhistas é ratificada após a II Guerra Mundial, momento em que os países ocidentais firmaram a Declaração de Filadélfia na Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho em 1944, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Ambos os documentos reforçam a ideia de que o trabalho não é mercadoria e que é através do trabalho justo e bem remunerado que o homem poderá garantir uma vida digna.

Delgado (2019) afirma que a terceirização e a reforma trabalhista trazem sérios prejuízos para a organização coletiva dos trabalhadores. É possível afirmar que uma das principais consequências do processo de terceirização é que, por si só, esta técnica moderna de gestão proporciona a divisão dos trabalhadores em várias classes sem identificação e interesses em comum; ou seja, mitiga o poder coletivo do trabalhador, tornando-o sem força representativa frente aos empregadores.

Em análise inicial, percebe-se que o homem passa a ter uma conotação mais econômica, bem como lhe é diminuída sua participação em grupos de interesses comuns; assim, o trabalhador passa a ser um objeto isolado, uma perfeita tradução de ferramenta de trabalho. Acontece que a relação entre empregadores e empregados é marcada pela hipossuficiência destes, onde o Estado é o responsável por equilibrar as forças dessa relação, e o faz através de leis, neste caso mais especificadamente, pelas normas trabalhistas. Neste diapasão, surge o Direito do Trabalho, que traz em sua essência o caráter protetivo ao empregado e a promoção dos direitos sociais.

De forma sintética, Paixão (2006) afirma que com a terceirização o homem deixa de ser protagonista nas relações de trabalho e passa a ser uma mercadoria na cadeia produtiva, em que os empresários lucram com o aluguel da mão de obra. Após elencadas algumas desvantagens, é possível perceber que a terceirização pode trazer prejuízos em três grandes grupos: a) remuneração, b) saúde e benefícios sociais, e c) união e coletividade dos empregados. Como se verá no Gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1** – Diferença da remuneração média entre empregos tipicamente terceirizados e não terceirizados



Fonte: DIEESE (2017).

Em análise ao gráfico acima, é nítido que os empregados terceirizados possuem remunerações inferiores. Este fenômeno se explica pela lógica capitalista de acumulação de riquezas e, devido ao que Delgado (2019) já destacou, o empregado terceirizado tende a ser tratado como mero produto.

O gráfico também confirma as falas de Carvalho e Bride (2015) quando, após fazer uma comparação da remuneração dos estatutários da UFPR e da remuneração dos terceirizados que prestam serviços nessa mesma IFES, percebeu que os servidores públicos recebem média salarial em torno de 2,8 vezes maior que a dos terceirizados. Segundo Delgado (2019) e Santos (2016), a terceirização na esfera pública, de fato, rebaixa o patamar de retribuição material do trabalhador em comparação com o trabalhador contratado diretamente pelo tomador de serviços, não respeitando o princípio da isonomia.

Ainda sobre a percepção de remuneração inferior pelos terceirizados em relação ao servidor público, Monteiro (2020) afirma que mesmo diante da diferença de remuneração, os terceirizados se esforçam para manter seus postos de trabalhos, principalmente imbuídos de orgulho por trabalharem em prédios públicos, o que lhes representaria algum *status*. A remuneração é, sem dúvidas, a principal contrapartida pela oferta da mão de obra; porém a terceirização se apresenta capaz de diminuir a remuneração pelo simples fato de o trabalho ser realizado em prédios públicos, como se os terceirizados fossem fictícios servidores públicos, mesmo com tratamentos e direitos aquém dos destinados aos servidores da Administração Pública.

A necessidade dos empregados terceirizados se submeterem às remunerações inferiores é vista com grande preocupação. Primeiro, porque pode provocar uma diminuição na remuneração dos servidores públicos, que por sua vez servirá de paradigma para minoração da remuneração dos terceirizados e assim sucessivamente. Segundo, porque pode proporcionar conflitos nas relações sociais entre terceirizados e servidores públicos, desde a questão de *status* econômico e social até a delegação de tarefas mais árduas aos terceirizados.

A submissão dos empregados terceirizados às remunerações e condições sociais inferiores pode ser explicada por Santos *et. al.* (2007), quando ressaltam que a maioria dos grupos sociais não dispõe de capital para sua própria sobrevivência, sendo obrigada a vender sua mão de obra ao preço definido pelo mercado. Observando a evolução da terceirização no serviço público, que começou com o desempenho de atividades que por sua natureza não precisam de especialização (limpeza, conservação e jardinagem) e por conseguinte recebem menores remunerações, passando para atividades mais complexas (motoristas e vigilantes), mostram uma tendência que será impulsionada pela permissão de terceirizar atividades-fim. Essa possibilidade pode representar uma minoração mais brusca da remuneração, pois agora é possível terceirizar funções com maior grau de complexidade e que exigem conhecimentos específicos, que por sua vez recebem maiores remunerações.

A iminência do grande prejuízo que a terceirização da atividade fim pode provocar no serviço público, mais especificadamente nas universidades, é a possibilidade da contratação de professores terceirizados. É provável que os incentivos de qualificação pela obtenção de títulos de especialização, mestrado e doutorado não sejam oferecidos aos docentes terceirizados, com o intuito de economia; porém, a possível consequência será professores menos capacitados e com baixas remunerações, prejudicando o ensino, a pesquisa e a extensão que são destinados, de forma direta ou indireta, à toda população.

Toda essa situação de hipossuficiência do trabalhador frente ao capital passa a ser agravada com a flexibilização das normas trabalhistas, representando a atuação do Estado ao se aproximar do neoliberalismo e permitir que o preço da mão de obra seja definido pela relação direta entre capital e trabalhador. Situação em que, geralmente, o empregado é parte hipossuficiente para negociar, tornando-se então força produtiva controlada e submissa.

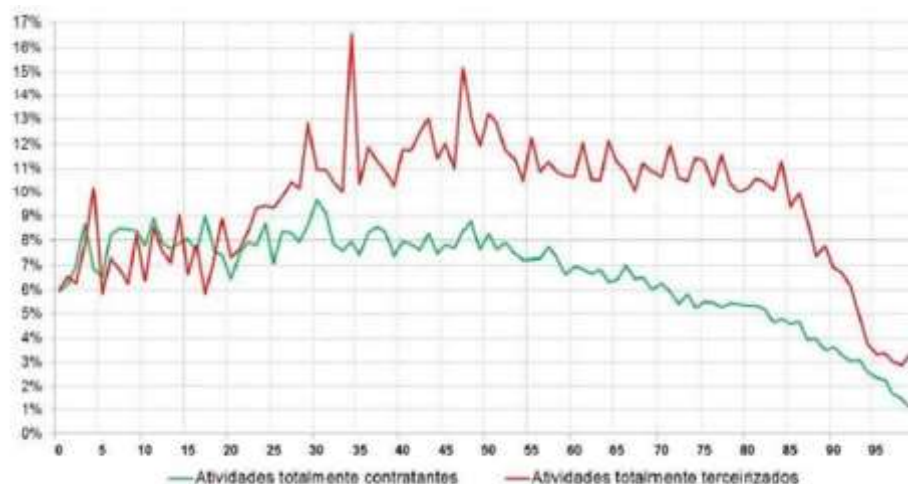
Outra diferença a ser destacada entre os servidores públicos e os empregados terceirizados diz respeito à carga horária, uma vez que estes são celetistas e, em regra, cumprem jornada de 44 (quarente e quatro) horas semanais, ao passo que os servidores públicos, geralmente, cumprem carga de 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais. Aliado ao fato dos terceirizados possuírem jornada maior de trabalho e menores remunerações, é

preciso entender que o trabalho deve propor condições para que o ser humano possa se inserir em grupos sociais; para tanto, este trabalhador deve dispor de condições financeiras, físicas, psíquicas e de tempo, pois o trabalho que remunera pecuniariamente, mas lhe tira do convívio social não o dignifica.

Com estilo, Leite (2019) ressalta que para o trabalho ser considerado um direito humano, social e fundamental nos termos da Constituição Federal, deve garantir ao trabalhador condições mínimas de manter sua sobrevivência sem lhe furtar a dignidade, o lazer e o convívio social. Inclusive, a Constituição Federal de 1988 reservou o art. 7º para elencar, de forma direta e explícita, alguns direitos dos trabalhadores que visem à melhoria da condição social, deixando claro que se trata de um rol exemplificativo. Como já dito alhures, fica mais uma vez confirmado que as condições de trabalho estão intimamente ligadas às condições sociais.

Outra sintética afirmação é a trazida por Cruz (2017) ao dizer que a expansão da terceirização atende aos anseios da classe empresarial, ao passo que ameaça os pilares da relação jurídica de emprego juridicamente protegido, fazendo com que as relações de empregonão estejam associadas ao caráter protetivo do empregado, mas sim proporcionando a precarização social do trabalho. O pensamento de Cruz (2017) pode ser comprovado pela diferença nos índices de afastamento ocasionados por acidente de trabalho. É o que mostra o Gráfico 2 a seguir.

**Gráfico 2** - Diferença de afastamento por acidente de trabalho entre as atividades tipicamente terceirizadas e não terceirizadas



Fonte: DIEESE (2017).

O gráfico endossa a fala de Costa e Nabhan (2019), quando afirmam que os acidentes de trabalho, adoecimento profissional e doenças ocupacionais no ambiente de trabalho se revelam maiores em trabalhadores terceirizados, destacando que essas doenças não prejudicam apenas a saúde, mas são verdadeiras ameaças à existência digna do trabalhador e até à sua própria vida. Os autores, ao fazerem uma análise jurídica sobre o fenômeno da terceirização, afirmam que se trata de um mecanismo que contribui bastante para a precarização do trabalho, utilizado como estratégia para enfraquecer e reduzir os direitos e garantias conquistados ao longo dos anos de muita luta da classe trabalhadora.

Os direitos e garantias a que o parágrafo anterior se refere, em sua maioria, foram adquiridos por meio da união dos trabalhadores que, por meio de sindicatos, reivindicavam por interesses em comum. Porém, com a terceirização e com um Estado cada vez mais neoliberal, essa união dos trabalhadores pode passar por momentos de dissolução, como veremos a seguir.

Segundo Delgado (2019), a terceirização é uma fórmula de desorganização coletiva do segmento profissional e social dos trabalhadores, pois esvazia o conceito de categoria profissional e rompe a linha histórica de conquistas alcançadas através da força da representação sindical, afrontando o núcleo humanístico da nossa Carta Magna de 1988, em contraponto aos clássicos objetivos tutelares e redistributivos que especializam o Direito do Trabalho. França e Cabral (2016) destacam que os sindicatos permitem aos trabalhadores se organizarem e terem voz, e esse fato incomoda as classes dominantes, inclusive aos governantes. Sendo assim o Estado, por diversas vezes, assim como agiu na década de 30, tenta desarticular os sindicatos através de leis ou de infiltrações de pessoas com interesses contrários aos dos trabalhadores, ou até mesmo patrocinando a criação de “sindicatos pelegos” que, na verdade, representam os interesses do Estado e de outras classes dominantes.

Corroborando com o pensamento acima, Martinez (2020) afirma que uma das principais consequências da terceirização, senão a pior, é a segregação entre terceirizados e não terceirizados. Esta tem início com a separação de espaços físicos, que por sua vez extingue o caráter de coletividade e união dos trabalhadores em detrimento de caráter competitivo e hostil.

No caso da UFERSA, essa segregação de espaço pode ser percebida pela diferença de locais em que servidores e terceirizados fazem suas refeições quando no intervalo intrajornada, (intervalo das atividades para o almoço), na própria IFES. Os servidores almoçam nas copas, que possuem fogão, geladeira e micro-ondas; ao passo que os terceirizados, não raras vezes, almoçam em salas destinadas para guardar materiais de limpeza

e outros instrumentos de trabalho.

Outra diferença relevante no tratamento entre estatutários e terceirizados da IFES pesquisada, é que aqueles podem pegar livros emprestados na biblioteca, ao passo que os terceirizados não têm esse direito. Ou seja, uma universidade pública, que a princípio deve difundir ao máximo o conhecimento, permite a locação de livros para quem, em tese, já possui algum conhecimento científico e condições de adquirir livros, mas exclui os seus prestadores de serviço terceirizados dessa possibilidade.

Essa situação do parágrafo anterior traz exata subsunção às palavras de Carvalho e Bride (2015) quando afirmam que a terceirização aprisiona o trabalhador ao seu extrato de origem. Ou seja, na prática, é bem diferente do discurso da especialização, aperfeiçoamento profissional e melhores condições de emprego.

Não bastassem os gargalos que a terceirização impõe à coletividade da classe operária, Paixão (2006) afirma que os males da terceirização também atingem a relação individual do empregado com o mundo exterior, pois a alternância, inconsistência e sazonalidade dos horários e locais de trabalho do terceirizado lhe retira a referência individual de tempo e espaço, quem dirá de coletividade. Associada a análise das principais consequências na relação empregatícia, necessária se faz uma análise sob o prisma social, de forma que os impactos possam ser avaliados não só na esfera individual do trabalhador, mas de sua família, comunidade, grupos informais e toda uma estrutura da sociedade.

Na ótica de Nelson (2016), uma das consequências da terceirização é a redução sensível dos custos sociais advindos dos contratos de trabalho. Essa é uma das formas da classe empresarial diminuir as despesas com custos sociais e fragilizar a situação jurídica do trabalhador em favor do capitalismo.

É cediço que o Estado, aqui representado pela UFERSA, deve garantir o desenvolvimento social e promover a diminuição das desigualdades sociais. No caso específico das universidades públicas, a disseminação do conhecimento entre seu corpo técnico, docentes e discentes já representa uma importante contribuição. Porém, as IFES deveriam ter um posicionamento proativo e de vanguarda no tocante a conciliação entre a terceirização no serviço público e a garantia dos direitos sociais.

O alcance deste posicionamento proativo pode ser conseguido através dos editais de licitação para a contratações das empresas prestadoras de serviço, onde poderiam ser inseridas cláusulas sociais, tais como exigência de cursos de orientação e de capacitação, bem como a garantia da percepção de alguns benefícios sociais. A necessidade de cursos de orientação e capacitação é afirmada nas falas de Carvalho e Bride (2015) quando apresentam os perfis dos

empregados terceirizados, a saber: a) predominantemente mulher, b) acima de 30 anos, c) ensino fundamental incompleto, e d) que não está em seu primeiro emprego como terceirizado.

A pertinência de boas práticas da Administração Pública para proporcionar melhoria social é apresentada por Paixão (2006) ao observar que para a sociedade se constituir em uma coletividade de indivíduos com pleno exercício da cidadania e dignidade por vias do trabalho, as autoridades políticas precisam enxergar e evitar as consequências negativas da terceirização, principalmente na área social para os trabalhadores. Uma prova de que a terceirização no serviço público dificulta o lazer e as relações sociais dos empregados pode ser percebida na IFES em estudo, como exemplo, onde os espaços físicos para a prática de esportes têm horários reservados para os servidores, porém o mesmo não acontece com relação aos terceirizados.

Em análise sobre as consequências da terceirização, olhando para um cenário a médio e longoprazo, algumas dúvidas são plausíveis de verificação, como aponta o DIEESE (2017). Vejamos: como ficará a “segurança laboral” dos atuais e futuros trabalhadores terceirizados? Serão representados por sindicatos fortes e organizados? Terão garantias de pagamento de salários e demais verbas em caso de rescisão contratual? As condições de trabalho se equipararão com as condições dos trabalhadores das empresas contratantes? Homens e mulheres terão oportunidades iguais? Como ficará a arrecadação fiscal e previdenciária?

Analisando as dúvidas elencadas, é possível compreender que a terceirização não atinge apenas (que por sua vez já seria uma fração significativa da sociedade), empregados e empregadores, mas sim toda a sociedade, inclusive a arrecadação fiscal do Estado, enfatizando que a arrecadação fiscal e previdenciária são as principais formas de captação de recursos financeiros para custear as políticas públicas sociais. Araújo e Pereira (2020) destacam que a escolha pela empresa contratada não deveria ficar restrita apenas aos aspectos técnicos e econômicos, pois a função principal do Estado não é auferir lucro, nem tampouco servir de ferramenta para a exploração de mão de obra dos trabalhadores.

Como se pode perceber, a opção da Administração Pública pela terceirização de mão de obra representa a ideologia de como o Estado concilia os direitos trabalhistas e sociais e, por não raras vezes, a terceirização é o caminho mais fácil para o ingresso no serviço público através de alinhamento político e interesses particulares. Essa forma de inserção no mercado de trabalho, especialmente no serviço público, provoca a alienação e submissão ideológica e política dos trabalhadores diante de seus empregadores.

A simples possibilidade de terceirização do serviço público já pode ser extremamente



nociva para as relações empregatícias e sociais, podendo ser agravada por uma deficiência na fiscalização dos contratos, inclusive se convertendo em condenação em responsabilidade subsidiária da Administração Pública e onerando os cofres públicos. É o que mostraremos no próximo tópico.

Drucher *et. al.* (2018) registram que a terceirização no Brasil está diretamente associada a precarização do trabalho em todos os segmentos. Após pesquisa, concluíram que a terceirização é responsável por desrespeito aos direitos trabalhistas, más condições de trabalho, redução salarial, precarização da saúde, crescimento de índices de acidentes e vulnerabilidade política dos trabalhadores.

### 2.3 RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Com o crescimento da terceirização na Administração Pública e a possibilidade das falhas no processo de escolha e fiscalização das empresas terceirizadas, onde a parte explorada e mais frágil é o empregado, surge a importância de delimitar a responsabilidade do empregador e do tomador de serviços em casos de lesão aos direitos dos empregados. É de fundamental necessidade compreender que a terceirização de mão de obra é classificada como uma prestação de serviço em que o vínculo empregatício do terceirizado é estabelecido com o prestador do serviço, e não com a Administração Pública, como bem observam Olier, Costa e Teixeira (2015).

Calvo (2020) também explica que a terceirização não transfere o poder diretivo, disciplinar e técnico para o tomador do serviço; ou seja, não há subordinação do empregado diante do tomador de serviços. O empregado é diretamente subordinado à empresa prestadora de serviços, que por sua vez oferece mão de obra à Administração Pública, sem a vinculação e pessoalidade do empregado terceirizado.

De fato, a terceirização no serviço público é apresentada como forma de diminuição de custo e aumento da eficiência, além de oportunizar que a Administração Pública foque nas atividades essenciais e gerenciais. Porém, é preciso analisar a possibilidade de o órgão público responder subsidiariamente nos casos de lesão aos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados, fato este que poder tornar a terceirização inviável economicamente.

De regra, os contratos de terceirização de mão de obra, no âmbito da Administração Pública, devem ser precedidos pelo processo de licitação (escolha da empresa contratada) e ter suas execuções fiscalizadas (fiscalização dos contratos), sendo que falhas no processo de

licitação e fiscalização podem acarretar responsabilização subsidiária do órgão público. No que atine à responsabilidade da Administração Pública, Martinez (2020) esclarece que se trata de uma situação jurídica decorrente de uma relação jurídica não cumprida, a qual pode ser atribuída ao devedor (responsabilidade originária) ou a um terceiro (responsabilidade derivada); sendo assim, nos casos em que há falhas no processo de escolha ou de fiscalização, o Estado pode ser responsabilizado subsidiariamente com fundamentação na culpa *in elegendo e invigilando*.

Mais especificadamente sobre a reponsabilidade derivada, oriunda de obrigações de débito de terceiros, esta é classificada em solidária e subsidiária. Martinez (2020) explica que na responsabilidade solidária o devedor originário concorre com outras pessoas na garantia dos créditos; ao passo que, na responsabilidade subsidiária não há concorrência de devedores, mas sim uma sucessão, onde diante da insolvência do devedor originário surge a obrigação do responsável subsidiário.

Os principais instrumentos que regulamentam a licitação e a fiscalização de contratos na esfera pública são a Lei n. 8.666/93 e a Lei n. 14.133/21. Inclusive, o art. 71, §1º da Lei n. 8.666/93<sup>4</sup>, ganha destaque com a tentativa de afastar a responsabilidade da Administração Pública no adimplemento de encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais oriundos de contratos diante da inadimplência da empresa contratada.

O citado artigo foi objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16/DF (BRASIL, 2011), oportunidade em que foi reconhecida a sua constitucionalidade. Sendo assim, nas situações em que o empregado terceirizado tivesse seus direitos tolhidos, a tomadora de serviços, que por sua vez foi a beneficiária direta do labor, estaria imune ao adimplemento das verbas trabalhistas.

Diante do reconhecimento da constitucionalidade, o TST modificou a Súmula 331, alterando o item IV e inserindo os itens V e VI<sup>5</sup>. Sobre essa mudança, Martinez (2020) explica

---

<sup>4</sup> “Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis” (BRASIL, 1993).

<sup>5</sup> “CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste tambémdo título executivo judicial.

V- Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da

que a partir de então a Administração Pública responderá subsidiariamente pelos débitos trabalhistas sempre que incorrer na inobservância da Lei n. 8.666/93, principalmente em falhas no processo de escolha e de fiscalização.

No tocante a contradição do art. 71, §1º da Lei n. 8.666/93 com a Súmula 331 do TST, esclarece Delgado (2019) que a responsabilidade do Estado é subjetiva e subsidiária. Somente ocorre quando houver culpa *in elegendo*, nos casos em que a escolha pela empresa contratada não siga as regras legais, em especial a Lei n. 8.666/93; ou em culpa *in vigilando*, nos casos em que a Administração Pública não cumpre o seu papel de fiscalização dos contratos de terceirização.

Outro ponto relevante que deve ser discutido é o não reconhecimento de vínculo empregatício entre empregado terceirizado e o ente público nas situações de terceirização ilícita. O art. 37, II, da Constituição Federal é claro e preciso ao afirmar que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos.

A fim de evitar situações que deem azo para pedido de reconhecimento de vínculo por parte do empregado, Conceição (2019) afirma que nos contratos de terceirização sempre deve prevalecer a não pessoalidade e a insubordinação do empregado em relação ao órgão público. Sendo assim, uma vez que o reconhecimento de vínculo não é possível, surgem as visões divergentes sobre a abrangência da responsabilidade do Estado. Quanto a esse tema, a Súmula 363 do TST entende que a tomadora de serviços será responsável, somente, pelo pagamento da contraprestação pactuada em relação ao número de horas trabalhadas e pelos depósitos do FGTS.

Em pensamento oposto à Súmula 363 do TST, Oliveira e Brizola (2011) defendem que, apesar da impossibilidade de formação de vínculo, o trabalhador é terceiro de boa-fé e deveria receber todos os direitos trabalhistas em situação de normalidade. Esse pensamento é endossado por Delgado (2019), quando observa que o praticante de ato ilícito não deve por ele ser beneficiado, devendo o ente público ser responsável pelo pagamento de todas as verbas trabalhistas, ressalvadas a impossibilidade de formação de vínculo.

Diante do imbróglio, em 2011 surge a Orientação Jurisprudencial (OJ) 383<sup>6</sup> para

---

prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

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

<sup>6</sup> “TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, “A”, DA LEI Nº 6.019, DE 03.01.1974. A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da

afirmar que, em respeito ao princípio da isonomia, a responsabilidade do ente público abrange todos os direitos que os empregados terceirizados teriam caso fossem contratados direto pelo tomador de serviços, desde que presente a igualdade de funções e ressalvada a impossibilidade de criação de vínculo. Desta forma, a fiscalização dos contratos passa a ser de suma importância, pois evita ou diminui a probabilidade de lesão a direitos, bem como a responsabilidade subsidiária do ente público.

### **2.3.1 Da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada**

De fato, a terceirização foi inserida no serviço público como uma escolha motivada pela busca da eficiência, diminuição de custo e possibilidade do tomador de serviços se dedicar com mais afinco às atividades gerenciais de maior relevância. Porém, é preciso acompanhar a execução dos contratos de terceirização a fim de garantir que possam ser realizados da melhor forma possível.

Sobre a opção de terceirizar, Olher, Costa e Teixeira (2015) esclarecem que deve ser apoiada por uma análise dos aspectos de curto, médio e longo prazo. Os autores destacam que é um processo amplo que abrange desde a escolha da empresa contratada no processo licitatório até a fiscalização da execução do contrato.

A efetiva fiscalização de contratos não é uma faculdade do gestor público, mas sim uma imposição legal, como se pode verificar no art. 67 da Lei n. 8.666/93, o qual afirma que os contratos deverão ser fiscalizados por um representante da Administração especialmente designado. Sendo assim, é necessário que todos os contratos tenham um fiscal para sua execução, objetivando a efetividade da prestação do serviço e evitando que a Administração Pública responda subsidiariamente pelo inadimplemento de obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização de mão de obra.

À luz do art. 67, da Lei n. 8.666/93, bem como do modelo gerencial do Estado, o fiscal de contratos passa a ser elemento crucial. Sobre o assunto, Santos (2018) aponta que o fiscal exerce função ímpar na busca da eficiência; logo, a seleção deste deve ser feita de forma técnica e imparcial, pois só assim será garantida uma fiscalização voltada à eficiência administrativa e em respeito ao princípio da prevalência do interesse público sobre o privado.

O fiscal é o agente público com o múnus de verificar se o serviço está sendo

---

Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei nº 6.019, de 03.01.1974” (BRASIL, 2010).

oferecido a contento e se todos os direitos trabalhistas estão sendo respeitados, a fim de evitar lesões aos direitos trabalhistas e consequente responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Sobre os vínculos empregatícios dos terceirizados, vale destacar Araújo e Pereira (2020), quando observam que se trata de um vínculo precário e de curto tempo, pois há uma frequente substituição fictícia de empregadores, onde se muda apenas a razão social, mas os reais titulares permanecem. Para que os postos de trabalhos sejam mantidos, os empregados são coagidos a não reivindicarem seus direitos.

Pelas razões acima, é preciso que a fiscalização dos contratos terceirizados seja feita de forma proativa, preventiva, constante e sem a necessidade de provocação e denúncia. Na verdade, por não raras vezes, os próprios terceirizados, seguindo ordens e com receio de perderem o emprego, até dificultam a fiscalização. A Administração Pública precisa estar sempre aprimorando o processo de fiscalização de contratos.

Diante dos encargos atribuídos aos fiscais, é necessário que estes possuam conhecimento sobre o objeto do contrato a ser fiscalizado, qualificação e competências necessárias para o bom desempenho do encargo. Complementando, Oliveira Júnior e Santos (2016) afirmam que os fiscais devem passar por um criterioso processo de escolha, participar de treinamento e capacitação constantes, possuir tempo hábil e recursos tecnológicos para o desempenho da função, além de participar desde o processo de licitação para a escolha da empresa contratada até a aplicação de sanção às empresas que não cumprirem com suas obrigações contratuais.

Por mais que haja previsão legal para que a Administração Pública exerça uma fiscalização efetiva de seus contratos, principalmente os de terceirização de mão de obra, a realidade no Brasil ainda está distante de um modelo eficaz capaz de garantir que a empresa contratada cumpra fielmente suas obrigações, principalmente as relacionadas aos direitos trabalhistas. Vários são os gargalos para uma fiscalização eficaz, porém o principal problema, de acordo com Conceição (2019), está nas atribuições e recompensas dos fiscais de contratos. O autor lembra que os fiscais de trabalhos devem acumular a função de fiscalização com as atribuições de seu cargo, e que não há nenhuma recompensa pelo desempenho do múnus da fiscalização.

Como já foi mostrado alhures que há déficit de servidores públicos, é possível acreditar que já uma sobrecarga de trabalho. Logo, o acúmulo com a função de fiscalização está fadado a um precário desempenho dos fiscais. Inclusive, Conceição (2019) relata que a designação para ser fiscal de contrato é interpretada como um castigo para os servidores, pois não pode haver recusa para exercer o encargo, salvo justificativa; não há nenhuma política de

recompensa e, ainda, há acúmulo de funções. Ao fazer uma análise sobre esses aspectos, é preciso compreender que essas peculiaridades são frutos de legislação e normas, o que mostra como o Estado e os representantes do povo brasileiro se posicionam sobre o assunto.

De toda sorte, é bem verdade que a Instrução Normativa n. 05/18 aprimorou o processo de fiscalização, porém perdeu a oportunidade de regulamentar o processo de seleção dos fiscais, bem com a capacitação, recompensa e avaliação. Diante desta lacuna, e observando através das condenações da Administração Pública em responsabilidade subsidiária nos processos trabalhistas judiciais motivados por lesões aos direitos laborais e sociais, é que a Administração deve aprimorar o seu processo de fiscalização.

Zucoloto (2019) com base em sua pesquisa realizada no Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), concluiu que o instituto necessita de política de capacitação para os profissionais designados para a gestão e fiscalização. Também afirmou que entre os principais requisitos desejáveis para os fiscais estão o conhecimento, a proatividade, o comprometimento, a responsabilidade, a organização, a ética, a disponibilidade e a dedicação.

Kinczeski (2020), após pesquisa na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) em 2020, constatou que a falta de capacitação dos atores envolvidos é um dos principais gargalos da Administração Pública no processo de fiscalização. Afirma também que as pessoas são fundamentais para execução de um planejamento direcionado a qualidade de produtos e serviços.

A Administração Pública, como representante do Estado, não deve medir esforços para garantir a eficiência do serviço público e o desenvolvimento social, pois são obrigações inerentes ao Estado. Desta forma, entender se o processo de fiscalização tem nexos causais com lesões de direitos trabalhistas e sociais, bem como ineficiência da gestão e sua consequente responsabilização subsidiária é o primeiro passo para que haja intervenções no processo de fiscalização.

### **2.3.2 Das demandas judiciais trabalhistas contra a Administração Pública**

Como já foi exposto, a decisão por terceirizar mão de obra no serviço público deve ser acompanhada de uma análise sobre a forma de atuação do Estado na relação entre capital e mão de obra, através de suas consequências sociais e empregatícias. Deve também considerar aspectos de curto, médio e longo prazo (custos, eficiência e autonomia gerencial), escolha da empresa contratada, fiscalização dos contratos e possível responsabilidade da Administração Pública por lesão aos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados.

No caso específico da relação entre escolha da empresa contratada e fiscalização dos contratos com a responsabilidade subsidiária, é preciso destacar que em havendo falhas na escolha ou fiscalização, a tendência é que surjam demandas judiciais trabalhistas com grande potencial de aumentar os custos efetivos do contrato de terceirização, afastando-se da economicidade prometida. As falhas na escolha das contratadas ou na fiscalização dos contratos são percebidas como o principal fator para o aumento no número de processos trabalhistas em que o órgão público figura no polo passivo de forma subsidiária. Diante do exposto, a preocupação em não incorrer em culpa *in elegendo* e *in vigilando* deve ser constante, com o intuito de evitar condenações judiciais, pois o item V da Súmula 331 do TST condiciona a responsabilidade subsidiária da Administração Pública à conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666/93.

Entendido que a Administração Pública só responde nos casos em que incorrer em culpa *in elegendo* e *in vigilando*, surge o questionamento do ônus da prova. Sobre o assunto, a jurisprudência inicial era pela presunção de culpa; porém, após o julgamento da ADC 16 pelo STF esse pensamento foi alterado. A partir de então, a culpa passou a ser subjetiva e cabendo ao ente público provar que não incorreu em falhas *in elegendo* e *in vigilando*.

A terceirização promete eficiência e mais disponibilidade do gestor para atividades gerenciais, porém é preciso destacar que é necessário dispender servidores para atuar na fiscalização. Não raras vezes, é preciso dispender servidores também para subsidiar a defesa nos processos judiciais, seja para atuarem como prepostos nas audiências, seja na busca e entrega de documentos e informações, seja como testemunha e outras funções e atividades.

### 3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa teve início com a busca por um tema atual, de grande relevância e inerente às áreas do Direito e da Administração Pública, uma vez que o pesquisador e autor desta dissertação é servidor público de uma IFES, além de exercer a advocacia. O presente capítulo desta dissertação busca explicitar ao leitor os procedimentos utilizados durante a pesquisa para a obtenção de dados e a interpretação destes para se chegar aos resultados obtidos.

#### 3.1 DAS CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA CIENTÍFICA

Com o intuito de conceituar a pesquisa científica, Kauark, Manhães e Medeiros (2020) afirmam que se trata da busca de solução para algum problema ou explicação de algum fenômeno, ou seja, é o caminho para se chegar à ciência, ao conhecimento. O local escolhido da pesquisa foi a UFERSA, mais especificadamente no *Campus* Central em Mossoró/RN, sendo que a escolha foi motivada pela observação prévia do autor no aumento de empregados terceirizados na instituição.

Após a escolha do local, houve a delimitação do intervalo da observação da pesquisa, o qual considerou, principalmente, dois fatores: a) período em que o pesquisador ingressou como servidor público na instituição de ensino, em 18 de março de 2011; e b) período em que houve um grande aumento do número de empregados terceirizados. Sendo assim, o intervalo da pesquisa foi de janeiro de 2011 até janeiro de 2022.

Observando que a pesquisa abrange a terceirização no serviço público através da pesquisa em uma IFES, utilizou-se o método indutivo de abordagem, partindo da observação de casos particulares para explicar os casos gerais. Através do método indutivo é possível, após a análise e compreensão da terceirização de mão de obra na UFERSA, compreender como a terceirização se desenvolveu em outras IFES e, de forma mais geral, no serviço público. Essa possibilidade é permitida porque o método indutivo acredita que o fenômeno a ser estudado tem comportamentos semelhantes diante de situações semelhantes, logo a terceirização na UFERSA é similar ao que ocorre em outra IFES.

Sobre abordagem indutiva, Prodanov e Freitas (2013) explicam que se refere a observação de um fenômeno para se chegar à razão do geral. Portanto, a generalização é produto da investigação da realidade concreta de casos individuais.

A partir do método indutivo, a pesquisa em uma universidade pública federal será a



base para entender se o serviço público, em sua amplitude, através da terceirização da mão de obra de seus serviços, contribui para efeitos negativos nas relações empregatícias e sociais de empregados terceirizados. Após a obtenção dos dados, a pesquisa também se propõe a apresentar sugestões de intervenções a serem aplicadas na IFES que sejam capazes de minimizar possíveis prejuízos nas relações empregatícias e sociais causados pela terceirização no âmbito na UFERSA; por esta razão a pesquisa terá uma abordagem de natureza aplicada.

A pesquisa ganha uma abordagem de natureza aplicada justamente porque se propõe a gerar conhecimentos que sejam capazes de encontrar soluções prática para problemas. Neste caso, serão sugeridas intervenções para que a terceirização no serviço público não represente lesão de direitos sociais e trabalhistas para os empregados terceirizados.

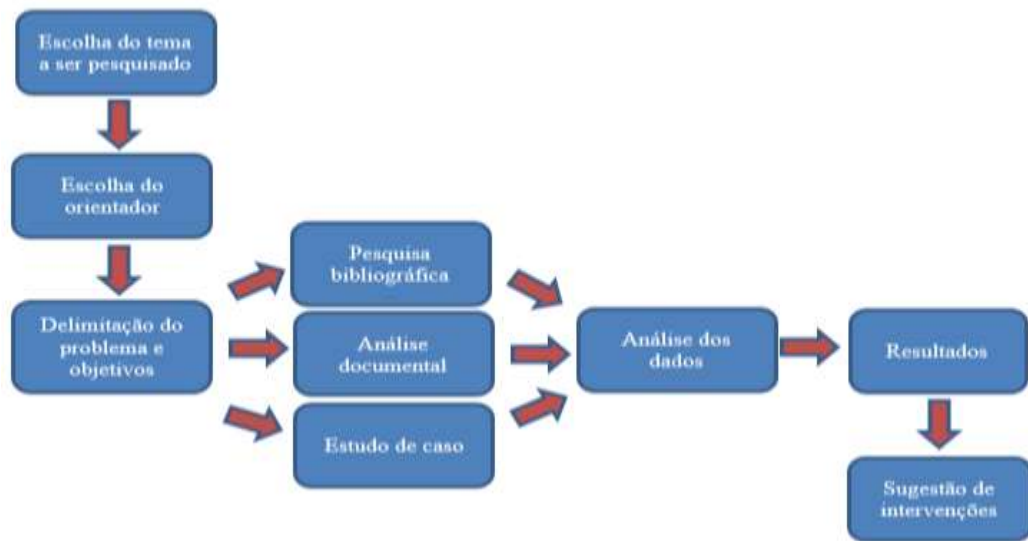
Sobre a resposta ao problema da pesquisa, será apresentada através da observação e análise de dados sobre fenômenos sociais não quantificáveis em expressões matemáticas e estatísticas. Assim, a abordagem da pesquisa será qualitativa e com objetivo de descrever a temática através do estudo de caso pautado em pesquisa bibliográfica e documental.

Neste estudo, não é possível definir uma fórmula certa de se chegar ao resultado. Na verdade, os procedimentos da pesquisa podem variar de acordo com o tempo, local e escolha do melhor fluxo de ações do autor, o que caracteriza uma pesquisa qualitativa. Prodanov e Freitas (2013) explicam que a abordagem qualitativa é uma técnica que observa, registra, analisa e ordena dados, sem manipulação do pesquisador, a fim de descobrir a frequência com que um fato ocorre, sua natureza, suas características, causas e relações com outros fatos.

Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva, pois busca registrar e descrever se a terceirização no serviço público é responsável por supostas consequências negativas nas relações empregatícias e sociais. A construção de projetos, inclusive de pesquisa científica, precisa ter as ferramentas e os procedimentos adequados para que seja possível chegar ao resultado, além de respeitar uma sequência lógica e contar com a dedicação e comprometimento do pesquisador.

Para a construção desta dissertação, foram seguidas algumas fases, desde a escolha do tema e do orientador, até a análise da viabilidade de implementação das intervenções sugeridas. Para melhor compreensão do leitor, a Figura 1 a seguir apresenta as principais fases da construção desta pesquisa científica.

**Figura 1** – Fluxograma: etapas e procedimentos da pesquisa científica



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

O fluxograma acima mostra que a pesquisa científica é realizada por etapas, que devem ser planejadas e executadas com perícia e cuidado pelo pesquisador. Os primeiros passos são referentes a escolha do tema, do orientador e da delimitação do problema e objetivos; só assim será possível perceber a viabilidade da pesquisa.

Essas escolhas devem ser criteriosas e analisar a afinidade do pesquisador com o tema e com o orientador. A delimitação do problema e os objetivos também são de suma importância, pois a pesquisa precisará de recursos e terá de cumprir prazos, logo devem ser alcançáveis.

Para a obtenção de dados, os procedimentos utilizados foram, essencialmente: a) a pesquisa bibliográfica, através da leitura de obras e normatização em sentido amplo sobre a terceirização; b) análise documental, por meio de documentos, tais como portarias, resoluções, contratos de mão de obra entre outros que tratam da terceirização na UFERSA, além de processos judiciais trabalhistas em que essa IFES figura no polo passivo e; c) estudo de caso, através da observação *in loco*. A quarta etapa começa com os resultados, os quais nortearam as tomadas de decisão; aqui representada pela sugestão de melhoria nos programas de seleção e capacitação dos fiscais de contratos.

Em síntese, a presente pesquisa investiga em qual cenário a terceirização foi inserida no serviço público, elencando pontos positivos e negativos para a gestão. Também apresenta as principais consequências da terceirização para as relações empregatícias e sociais, seguida da análise sobre a fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada e sua relação com a responsabilidade subsidiária da Administração Pública frente as possíveis lesões de direitos

trabalhistas e sociais.

### 3.2 DA COLETA DE DADOS

Para a obtenção dos dados, foram utilizadas fontes de natureza primária e secundária. As primárias foram coletadas a partir de documentos, com o objetivo de subsidiar a análise de documentos produzidos na PROGEPE, PROAD e DICONTE, além da análise de processos judiciais em que a UFERSA foi inserida no polo passivo. As fontes de natureza secundária foram contempladas pela leitura e análise de legislação, jurisprudência, artigos científicos, doutrinas e livros referentes ao assunto.

Gustin e Dias (2006) informam que a natureza primária se refere aos dados que são levantados e trabalhados diretamente pelo pesquisador, sem qualquer intermediação de outros indivíduos, atribuindo à pesquisa uma condição de autonomia e de novidade. Afirmam ainda que os dados de fonte secundária são obtidos através da leitura de trabalhos desenvolvidos por outros autores, ressaltando que estes também são relevantes.

## 4 ANÁLISE DOS DADOS

Segundo Prodanov e Feitas (2013), a interpretação e a análise dos dados tabulados têm o intuito de atender aos objetivos da pesquisa, comparando e confrontando os dados e provas obtidos para que seja possível confirmar ou refutar as hipóteses. Essa etapa pode se desenvolver a partir das evidências e de acordo com a metodologia, e com a complementação do pensamento do pesquisador.

Uma vez que o pesquisador é servidor público da instituição pesquisada, bem como é advogado atuante na área trabalhista, a análise e a interpretação dos dados foram desenvolvidas, principalmente, a partir da observação *in loco*, com evidências e pesquisa bibliográfica. Objetivou-se conhecer o processo de fiscalização de contratos e o seunexo causal com as consequências da terceirização nas relações empregatícias e sociais.

### 4.1 DESCRREVENDO A UFERSA

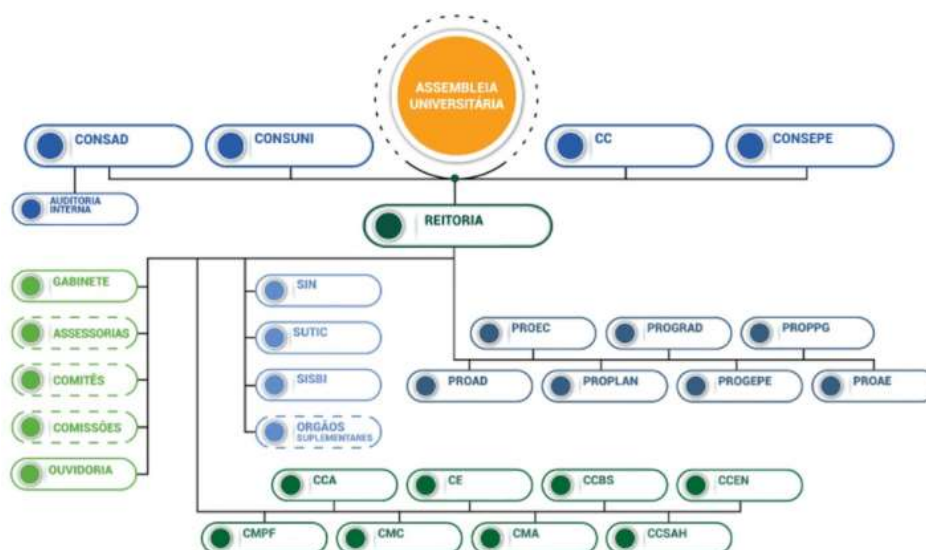
A Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM) foi criada em 1967 e transformada em Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) através da Lei n. 11.155, de 29 de julho de 2005. É uma universidade que surgiu com essência rural através dos cursos de Agronomia e Medicina Veterinária, e que posteriormente passou a oferecer cursos nas áreas de Ciências Exatas, Engenharias, Ciências da Saúde, Ciências Agrárias, Linguística, Ciências Sociais e Ciências Humanas; o que a torna uma universidade eclética e lhe permite atender mais de 12.000 (doze mil) alunos em seus cursos de graduação e pós-graduação.

A sede administrativa funciona no *campus* central que fica na Av. Francisco Mota, 572, Costa e Silva, Mossoró/RN, Cep 59.625-900, como na Figura 2, a seguir. Dispõe também de *campis* nas cidades de Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros, todos no Rio Grande do Norte.

**Figura 2 – UFERSA: Campus Central**

Fonte: UFERSA (2022).

A estrutura física da UFERSA possui vários prédios e extensa área verde com bastante arborização; características que exigem muita atenção na manutenção e limpeza. Sua estrutura administrativa está disposta por sete pró-reitorias, destacando para o nosso estudo a PROAD, responsável pelos processos de licitação e fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra, e a PROGEPE, responsável pela política de admissão, lotação, capacitação e atenção à saúde do servidor. Na Figura 3 é possível observar o organograma da UFERSA.

**Figura 3 – Organograma da UFERSA**

Fonte: UFERSA (2022).

Entre os principais objetivos, elenca-se: a) ministrar ensino superior visando o desenvolvimento político, científico, social, ambiental e econômico do indivíduo e da

sociedade; b) promover a pesquisa e a investigação científica, com vistas à produção e à difusão do conhecimento; e c) estabelecer diálogo permanente com a sociedade de forma a contribuir para a solução dos problemas sociais, ambientais, econômicos e políticos, dando ênfase à região Semiárida brasileira. Segundo dados do próprio site da IFES, para que a UFERSA possa atender aos objetivos elencados, conta com 548 (quinhentos e quarenta e oito) técnico-administrativos e 826 (oitocentos e vinte e seis) docentes; além de aproximadamente 350 (trezentos e cinquenta) terceirizados.

## 4.2 DA RELAÇÃO ENTRE A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E O ESTUDO DE CASO

De início, a pesquisa apresentou como o Estado interfere na relação entre capital e mão de obra através da terceirização, bem como suas vantagens e desvantagens para Administração Pública. Em seguida, versou sobre as consequências da terceirização nas relações empregatícias e sociais. Por último, discorreu sobre a responsabilidade subsidiária da Administração Pública frente às possíveis lesões de direitos trabalhistas e sociais dos empregados terceirizados, enfatizando o processo de fiscalização dos contratos e as demandas judiciais contra a máquina pública oriundas de reclamações trabalhistas propostas pelos terceirizados.

Norteados pela pesquisa bibliográfica, inicia-se o estudo de caso com análise documental de portarias, estatutos, fluxogramas e outros documentos internos da IFES. Também se analisa o processo de fiscalização de contratos e sua relação com as demandas judiciais trabalhistas em que a IFES figura no polo passivo.

Toda a análise documental busca entender como o processo de terceirização pode resultar em prejuízos na área trabalhista e social, bem como a fiscalização dos contratos pode evitar ou amenizar os supostos prejuízos aos terceirizados, à Administração Pública e à sociedade. Serão analisados, com mais detalhes, como a Administração Pública concilia a terceirização com o desenvolvimento social e proteção dos direitos trabalhistas e como o processo de fiscalização de contratos pode diminuir as demandas judiciais em que a UFERSA é responsabilizada subsidiariamente por lesões aos direitos dos empregados terceirizados.

### 4.2.1 Da decisão por terceirizar

Este tópico é destinado para entender o porquê e quais atividades a Administração Pública julga que devem ser terceirizadas. Mais especificadamente, sobre a terceirização na

IFES pesquisada, é preciso dizer que durante o período pesquisado, desde 2011, a UFERSA tem média anual de 07 (sete) contratos com empresas de mão de obra terceirizada, principalmente para os serviços de motorista, vigilância, limpeza, manutenção predial, portaria, recepcionista e técnico em enfermagem.

Quanto ao número de terceirizados, entre 2011 e 2019 foi observado um contínuo crescimento, chegando ao ápice de, aproximadamente, 350 (trezentos e cinquenta) em 2019. Porém, com a pandemia da Covid-19 no início de 2020, vários terceirizados foram demitidos devido a paralização das atividades.

De início, já se pode perceber que a terceirização está presente em quase todas as atividades que não fazem parte diretamente do ensino, pesquisa e extensão; o que demonstra que a tendência é que as atividades acessórias sejam executadas pela iniciativa privada. Sobre essa tendência, através dos estudos e da coleta de dados é possível afirmar que a gestão da IFES não tem muita margem de escolha, pois não há abertura de concursos com vagas destinadas para serviços de motorista, vigilância, limpeza, manutenção predial, portaria e técnico em enfermagem; logo, a solução passa pela terceirização.

Sobre cada processo para contratação de empresa terceirizada, a IFES registra que é feito de forma planejada e precedida de Estudo Técnico Preliminar de acordo com a Instrução Normativa n. 05/2017. O citado estudo apresenta entre outros quesitos: a) descrição da necessidade, b) descrição da solução, c) estimativa das quantidades de postos de trabalho, d) estimativa do valor da contratação, e) alinhamento entre contratação e planejamento, f) benefícios a serem alcançados, g) possíveis impactos ambientais e, h) declaração de viabilidade. Como se pode perceber, cada contrato de terceirização é precedido de um estudo técnico e está alinhado com o planejamento da instituição, mas poderia ser melhorado com a inserção de quesitos que estudassem impactos nas relações sociais e trabalhistas.

A gestão da IFES tem pouco poder discricionário sobre a opção de terceirizar a mão de obra, sobretudo por questões econômicas e legais. Porém, percebe-se que os parâmetros para a tomada de decisão são norteados pela prometida e desejada economia de custos e delegação de atividades acessórias à terceiros com o intuito de poder focar em atividades estratégicas e gerenciais.

Vale destacar que o Estudo Técnico Preliminar não traz uma visão holística da Administração Pública, inclusive não considera custos com o processo licitatório, processo de fiscalização e possíveis custos com demandas judiciais. Em primeira análise, é possível entender que a tomada de decisão em terceirizar mão de obra no serviço público carece de um estudo mais completo, analítico, detalhado e que considere custos relacionados com todo o

processo administrativo nas fases preparatória, executória e fiscalizatória dos contratos de mão de obra terceirizada; além, é claro, de possíveis custos com condenações em processos judiciais trabalhistas.

Aliado às questões econômicas e de eficiência gerencial, o gestor público deve entender a função essencial do Estado, qual seja, a de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social. Logo, não se pode buscar a economia da autarquia ao passo que venha mitigar direitos trabalhistas e sociais. Sem a análise pormenorizada, o gestor pode incorrer em falsa percepção de economia e eficiência administrativa, bem como se afastar da real razão e essência da Administração Pública, que é prover os recursos de forma a atender o anseio de toda sociedade.

#### **4.2.2 Das consequências da terceirização nas relações empregatícias e sociais**

Com espreque na pesquisa bibliográfica e análise dos processos judiciais trabalhistas em que a IFES figura no polo passivo, é possível perceber que nos contratos de mão de obra terceirizada há lesões de direitos trabalhistas que não ocorrem com os servidores públicos. Foram analisados 14 (catorze) processos trabalhistas em que os reclamantes pleiteavam, entre outros direitos: a) pagamento de salários atrasados; b) horas extras, c) pagamento de verbas rescisórias, d) aviso prévio, e) décimo terceiro, f) férias, g) insalubridade, h) adicional noturno e, j) adicional de sobreaviso.

Sobre as funções dos empregados que mais buscaram seus direitos através de reclamações trabalhistas, destacam-se os motoristas e empregados da limpeza e conservação, principalmente por verbas não pagas sobre a jornada de trabalho. É de suma importância, desde logo, destacar que os 14 (catorze) processos analisados correspondem a 8 (oito) contratos distintos com empresas prestadoras de serviços distintas e com mais de 200 (duzentos) empregados terceirizados.

Sobre o quantitativo de reclamações trabalhistas, Araújo e Pereira (2020) argumentam que o raciocínio lógico é de que o número de empregados que sofreram lesão de direitos é bem superior; porém, por motivos como falta de conhecimento ou receio de não serem aproveitados nos próximos contratos, optaram por não pleitear os direitos trabalhistas. Embasando este raciocínio, é de fácil dedução que uma empresa, ao atrasar salário de funcionários, o faça da maioria do seu quadro de pessoal, ou pelo menos dos que ocupam a mesma função; pois é difícil acreditar que um empresa que possua 10 (dez) motoristas atrase o salário de apenas 1 (um), ou que a empresa, ao não pagar insalubridade de um funcionário,



também negue o pagamento para todos que exercem a função sob as mesmas condições.

Feitos esses primeiros esclarecimentos, é possível admitir que o número de empregados terceirizados que sofrem lesões trabalhistas é bem superior ao número de processos judiciais, ou seja, a primeira e uma das mais graves consequências da terceirização é o silêncio que ela causa nos seus empregados. Este silêncio, nas palavras de Santos *et. al.* (2007), é consequência da situação de inferioridade em que os trabalhadores se encontram diante dos empregadores, pois aqueles não possuem outro meio de sobrevivência senão a oferta de sua mão de obra, ficando submissos às condições de quem os pode contratar.

Diante da hipossuficiência da classe trabalhadora, o Direito do Trabalho surge com a essência de tornar essa relação equitativa através de seus princípios e caráter protetivo do trabalhador. Porém, é preciso entender se as mudanças legislativas estão em consonância com a citada essência.

Ainda sobre as consequências da terceirização, Araújo e Pereira (2020) e Delgado (2019) apontam o aumento da fragilidade da classe trabalhadora diante dos empregadores, pois a terceirização pulveriza e separa os empregados, fazendo com que estes não se sintam parte um grupo, e por consequência lhe diminuam a capacidade de defender seus direitos de forma coletiva. A história da luta entre classes dominantes e dominadas mostra que a única forma das classes dominadas conseguirem algum êxito é através da união e coletividade, que no caso da classe trabalhadora é representada por sindicatos.

Sobre a união da classe trabalhadora através de sindicatos, Delgado (2019) trata o assunto com muita preocupação e afirma que uma das principais consequências da terceirização é o enfraquecimento da coletividade dos trabalhadores e dos sindicatos. Com a terceirização, o empregado fica mudando de locais e colegas de trabalho, bem como de funções e categorias, tornando-se um ser isolado, sem referência de participação de um grupo com objetivos e ideais afins.

Ampliando a análise das consequências da terceirização para as relações sociais, é possível observar que a vida social do empregado terceirizado sofre grande prejuízo, pois o empregado terceirizado não possui referência de local físico de trabalho, nem tampouco de colegas de trabalho. Isso porque o empregado terceirizado pode desenvolver seu labor para qualquer empresa ou órgão público tomador de serviço, ou seja, pode trabalhar uma semana nas dependências físicas de uma universidade e na outra semana nas dependências físicas de uma concessionária de veículo; em uma semana fazer o café para servidores públicos e na outra para vendedores de veículo. A ocorrência desta situação dificulta o sentimento de participação de uma organização formal, seja ela pública ou privada; ou seja, o empregado

terceirizado tem dificuldade de sentir que o seu labor contribuiu para o sucesso das organizações a quem prestou o serviço.

Outra fácil conclusão é a de que a terceirização aumenta a dificuldade do empregado terceirizado de participar de grupos informais, seja ele no âmbito do trabalho ou fora dele. É difícil para o terceirizado participar de alguma atividade esportiva ou religiosa com os colegas de trabalho, pois o simples fato de os colegas de trabalho mudarem com grande frequência implica em não participação dos grupos informais.

Não obstante o fato de que a não participação em grupos informais já represente grande prejuízo às relações sociais dos empregados terceirizados, o convívio familiar também é prejudicado de forma muito significativa, pois os empregados terceirizados têm dificuldades de criar hábitos e rotinas com seus familiares. Simples tarefas como levar ou buscar os filhos na escola ficam comprometidas, pois o terceirizado pode ir trabalhar uma semana na zona norte da cidade e na semana seguinte na zona sul, ou seja, a qualquer momento pode ter sua rota para casa e horário de trabalho alterados. Paixão (2006, p. 2) afirma que “o trabalhador terceirizado é um indivíduo sem referência de tempo e espaço – que são as dimensões constitutivas da experiência humana no mundo exterior.”

Até então, foram apresentadas consequências negativas da terceirização para as relações empregatícias e sociais dos empregados. Porém, antes de encerrar o tópico, é preciso tratar das benesses prometidas à classe trabalhadora pelos defensores da terceirização, em especial, o aumento do número de empregos e a especialização da mão de obra.

Sobre o aumento dos postos de emprego, não há dados que comprovem que a terceirização tem nexos causais com aumento de emprego. Autores como Delgado (2019) e Viana (2020) afirmam que uma das consequências da terceirização é o subemprego, emprego informal e menores remunerações.

Sobre a relação causal entre terceirização e aumento de postos de trabalho, a própria pesquisa comprovou que esta relação não se sustenta. Durante a pandemia da Covid-19, logo no início de 2020, foi demitida mais da metade dos terceirizados, ao passo que nenhum servidor público efetivo foi demitido apenas pela paralisação de atividades devido ao isolamento social.

Quanto a qualificação e especialização do empregado terceirizado, Paixão (2006) esclarece que a busca incessante das prestadoras de serviços pelo aumento de lucros reflete na falta de treinamentos e capacitações de seus empregados, que por sua vez, por não conseguirem custear a própria qualificação, ficam sem planejamento para o futuro e sem perspectivas de ascensão profissional. De fato, a lógica é que as prestadoras de serviços

tornem seus contratos com as tomadoras de serviço interessantes economicamente através da exploração do produto que é oferecido: a mão de obra.

Com a terceirização, o homem passa a ser rebaixado à categoria de produto e, quanto menor for o custo deste produto, maior será o lucro da empresa. Sendo assim, investimentos em programas de capacitação serão escassos com o intuito de diminuir o custo de produção e evitar que os empregados, após receberem treinamento, exijam melhores remunerações.

#### **4.2.3 Dos processos judiciais trabalhistas e seu nexos causal com a fiscalização dos contratos**

O presente tópico é destinado a analisar a fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada, desde a escolha e treinamento dos fiscais, participação nos processos de licitação e judiciais em que a Administração figura no polo passivo de forma subsidiária, até a avaliação e recompensa pelo desempenho do encargo. O mister da investigação é descobrir se a natureza e a quantidade de demandas judiciais estão diretamente relacionadas a supostas falhas no processo de fiscalização.

Inicialmente, quanto ao processo de fiscalização, buscou-se documentos juntos à PROAD e DICONTE que pudessem demonstrar o passo a passo da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada. Entendendo que a escolha do fiscal é o passo inicial do processo, foi verificado que a Instrução Normativa n. 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o principal documento regulatório, onde orienta a partir do art. 41 como deve ser realizada a escolha dos fiscais, porém de forma inconclusa.

A crítica à Instrução Normativa n. 05/2017, quanto ao processo de escolha, surge da ausência de definição de quais seriam os pré-requisitos técnicos e as competências para o desempenho do cargo de fiscal, pois foi identificado que não há espécie de qualquer seleção com critérios pré-definidos para exercer o cargo de fiscal. Na verdade, a escolha é feita pela chefia da unidade demandante dos serviços, não existindo nenhum critério técnico e objetivo capaz de selecionar os servidores com conhecimento e interesse em exercer a função.

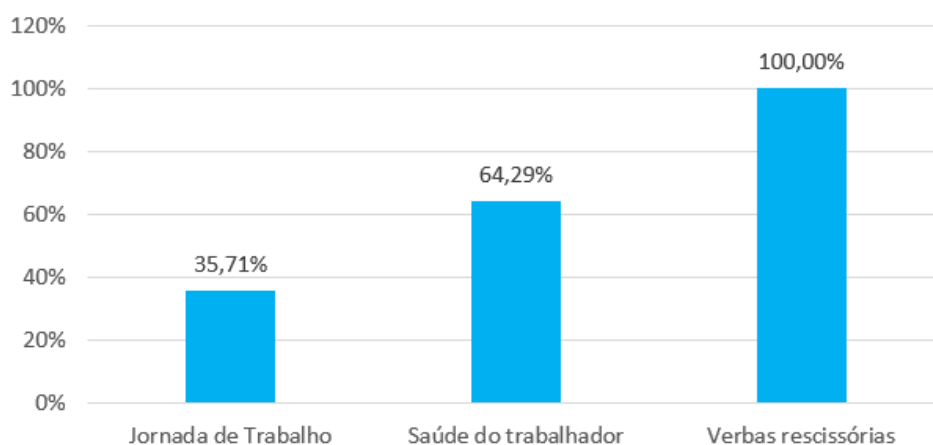
A fim de identificar o quantitativo de demandas judiciais que a UFERSA responde subsidiariamente referente aos contratos de empresas terceirizadas para prestação de serviços, foi realizada uma pesquisa junto à Assessoria Técnica da PROAD e no Processo Judicial Eletrônico - PJE do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região - TRT 21, a região que compreende a comarca que a UFERSA está instalada. Através dos dados coletados nos processos judiciais, foram identificados os motivos mais recorrentes das reclamações

trabalhistas, os principais argumentos de defesa que afastaram a responsabilidade subsidiária da UFERSA e as ocorrências da Administração em erro *in eligendo* e *in vigilando* que atraíram a condenação nas ações trabalhistas.

De acordo com o levantamento realizado junto ao PJE e Assessoria Técnica da PROAD, foram encontrados 14 (catorze) reclamações trabalhistas, todas entre os anos de 2017 e 2020. Sobre o quantitativo apresentando, há evidências de que não traduz a real quantidade de empregados terceirizados que tiveram seus direitos tolhidos, sendo esta conclusão possível ao perceber que o processo n. 0000072-11.2018.5.21.0013 versa sobre atraso no pagamento de salários, situação que dificilmente ocorre com apenas um empregado.

Após a identificação dos principais motivos dos processos judiciais, as lesões aos direitos trabalhistas foram divididas em 3 (três) grupos: a) jornada de trabalho (horas extras, intervalos inter e intrajornadas); b) saúde do trabalhador (adicional noturno, insalubridade e periculosidade); e c) verbas rescisórias (FGTS, aviso prévio, saldo de salários, férias e décimo terceiro). A divisão dos motivos ensejadores das reclamações trabalhistas se justifica pelo propósito de identificar qual o momento da suposta falha na fiscalização e para facilitar a propositura de intervenções para evitar a reincidência das lesões aos direitos. O Gráfico 3 abaixo traduz a divisão e o percentual de ocorrências nos processos pesquisados.

**Gráfico 3 – Motivação das reclamações trabalhistas**



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

A leitura do gráfico acima indica que todos os processos foram motivados pelo inadimplemento de verbas rescisórias, ou seja, após o término do contrato. Porém, este fator deve ser interpretado com bastante atenção, pois direitos como depósito de FGTS, férias e décimo terceiro podem ter violações durante a vigência do contrato. Quanto ao adimplemento

dos depósitos de FGTS, férias e décimo terceiro por parte da contratada, é preciso dizer que podem ser identificados através de documentação durante toda a vigência do contrato, fato este que não exige muita expertise dos fiscais, nem tampouco interpretação da norma.

Referindo-se ao grupo de saúde do trabalhador, a fiscalização já exige maior conhecimento técnico e uma presença mais constante dos fiscais nos locais de trabalho. Saliendo a possibilidade de que, apenas com a fiscalização *in loco* não seja possível identificar todas as situações de trabalho noturno, insalubridade e periculosidade; exigindo assim, por muitas vezes, apoio de peritos.

Quanto ao grupo correspondente a jornada de trabalho, percebe-se menor incidência, 35,71% dos processos, o que, a princípio, pode ser interpretado como não ocorrência de lesão aos direitos trabalhistas. Porém, é preciso destacar que o empregado, quase sempre, não possui condições de calcular o quantitativo de horas trabalhadas e sua respectiva remuneração devida, fator crucial para pleitear o pagamento por horas trabalhadas e não remuneradas. É possível afirmar que há um número bem maior de empregados que não recebem a devida remuneração pelo seu labor, fato que exige uma fiscalização que possua ferramentas capazes de controlar a jornada de trabalho de forma instantânea e perene.

O referencial teórico, a obtenção dos dados e interpretação inicial do Gráfico 3 são capazes de afirmar que a eficiência e eficácia da fiscalização pode diminuir os casos de lesão aos direitos dos empregados terceirizados. Deste modo, todo o processo de fiscalização deve ser bem construído, desde a escolha do fiscal até sua avaliação e recompensa.

Percebida a importância do processo de fiscalização e com base na Instrução Normativa n. 05/17, buscou-se entender junto a PROAD, PROGEPE e DICONTE como é realizada a fiscalização na IFES. Esse contato foi realizado através de e-mails enviados para os três setores da UFERSA citados anteriormente indagando se o processo de terceirização era regulado por documentos institucionais (portarias, resoluções, manuais, cartilhas etc.), ou se era realizado de forma improvisada e desordenada.

De início, questionou-se quem realiza e quais os critérios para escolha dos fiscais de contrato. Apurou-se que os fiscais, de costume, são escolhidos pela chefia da unidade que solicita o serviço terceirizado. Assim, o fiscal do contrato de motorista é indicado pelo chefe do Setor de Transportes, sem a necessidade de preenchimento de critérios técnicos e de perfis pessoais e profissionais. Não há exigência de que os fiscais tenham formação e conhecimento em alguma área específica, nem tampouco que tenham experiências práticas com a função de fiscalizar contratos.

Passando para o tópico do programa de treinamento e capacitação dos fiscais de

contratos, a instituição não possui uma política de capacitação específica destinada às necessidades dos fiscais. Inclusive, foi solicitado cópias de projetos e ementas dos programas de capacitação dos fiscais, porém a instituição não os possui.

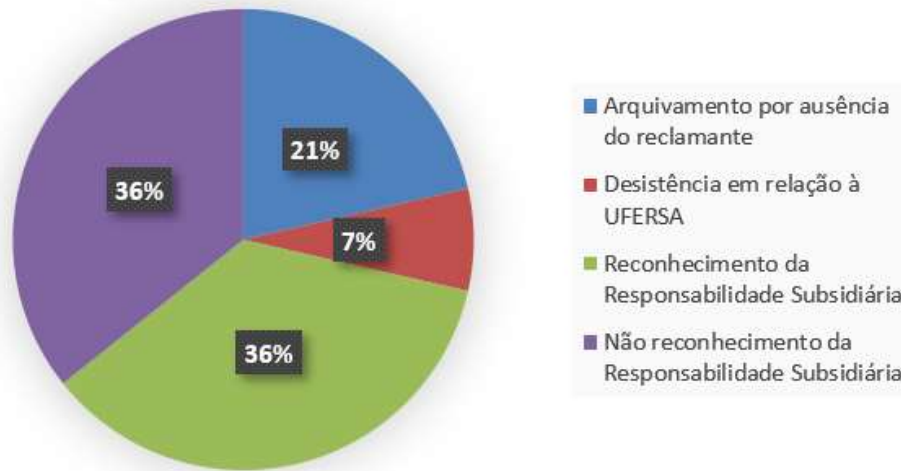
A IFES também não apresentou nenhum programa ou qualquer instrumento de avaliação de desempenho dos fiscais de trabalho, fato que compromete a definição de política de treinamentos e definição de requisitos mínimos para o exercício da função de fiscal de contratos. De igual modo, a instituição pesquisada não desenvolveu nenhuma espécie de política de recompensas para os fiscais de contratos, quer seja em pecúnia ou não. Destacando-se que o fiscal, por força de lei, não pode perceber vantagem econômica e nem preterir as atividades de seu cargo de ocupação em função das atividades de fiscalização.

Também foi perguntado à PROGEPE, através de e-mail, se os fiscais de contratos eram consultados sobre a percepção em relação a função de fiscal ou qualquer outro *feedback*. Concluiu-se que não havia nenhum programa ou ação destinados a ouvir os fiscais sobre os problemas e sugestões para melhorar o processo de fiscalização.

Após as primeiras informações da gestão da IFES, acredita-se que o processo de fiscalização, desde a escolha dos fiscais até a avaliação do desempenho do encargo, pode ser melhorado, e que a consequência da melhoria seria a diminuição de lesões aos direitos trabalhistas e menores índices de processos judiciais trabalhistas em que a Fazenda Pública figura no polo passivo de forma subsidiária. Porém, a análise da eficiência e eficácia do processo de fiscalização de contratos de mão de obra no serviço público não pode ser apenas mensurada pelo quantitativo de reclamações trabalhistas em que o ente público figura no polo passivo, pois o direito de acesso à Justiça para requerer o que julgar ser devido não pode ser tolhido ao trabalhador.

Sendo assim, para complementar a análise de forma coerente e assertiva, deve-se observar o percentual de condenações em desfavor do ente público, uma vez que, de acordo com a legislação, a responsabilidade do Estado é subjetiva e subsidiária, somente se confirmando na ocorrência de culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. O Gráfico 4 abaixo mostra os resultados dos processos trabalhistas contra a UFERSA.

**Gráfico 4 – Resultados dos processos trabalhistas**

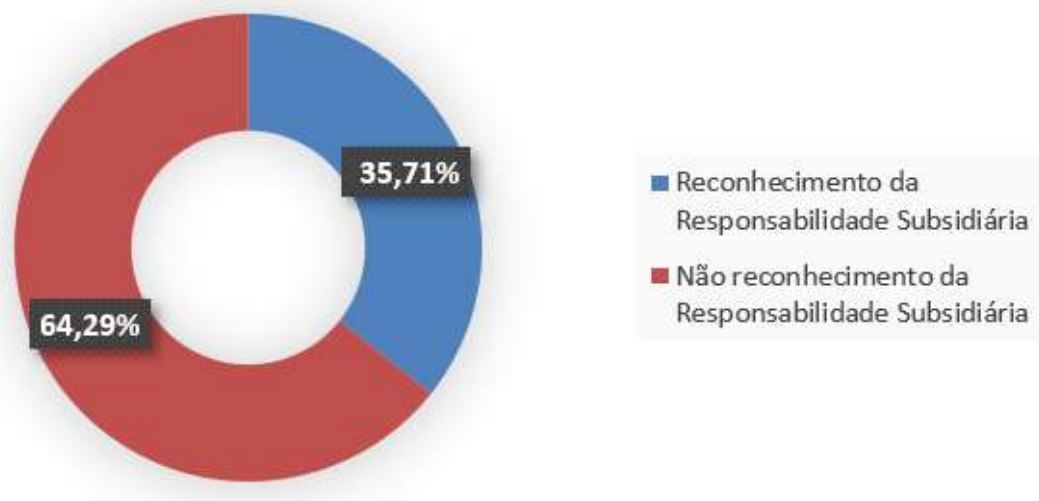


Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Sobre os dados apresentados no gráfico acima, é necessário dizer que há 2 (dois) processos em que a responsabilidade foi reconhecida em primeira instância, porém a UFERSA interpôs recurso ordinário. Neste caso, foi considerada a sentença proferida em primeiro grau. Feito este apontamento inicial, observa-se uma igualdade entre os percentuais em que a responsabilidade subsidiária foi afastada e mantida, podendo ser interpretado que a fiscalização na UFERSA apresenta consideráveis falhas.

Também foi identificado o percentual de 21% de arquivamento por ausência do reclamante em audiência e 7% de desistência do autor da ação em relação à UFERSA, acontecimentos que podem ser creditados à uma melhor análise por parte do reclamante sobre a real lesão de direitos e culpa da UFERSA no tocante a escolha e fiscalização da empresa contratada. Aos considerarmos esta hipótese, a melhor demonstração da relação entre processos judiciais e reconhecimento da responsabilidade subsidiária seria expressa da forma a seguir, no Gráfico 5.

**Gráfico 5** – Percentual de reconhecimento de responsabilidade subsidiária



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

O gráfico mostra que há falhas no processo de fiscalização dos contratos terceirizados. Isto pode ser ratificado pela sentença no processo n. 0000763-28.2018.5.21.0012, quando julgou procedente em parte, reconhecendo a responsabilidade subsidiária da Administração Pública e condenou a UFERSA com a seguinte fundamentação:

Ademais, a responsabilidade decorre da culpa *in eligendo*, uma vez que o segundo réu, mesmo após licitação regular, contratou a primeira reclamada. Resulta, ainda, da culpa *in vigilando*, pois ao segundo réu cabia fiscalizar de modo eficaz se a contratada estava cumprindo a legislação laboral e, em caso negativo, adotar providências imediatas. **Com efeito, a documentação apresentada não é suficiente para demonstrar a fiscalização do contrato de prestação de serviços, com vistas a coibir a inadimplência de inúmeros direitos trabalhistas ora reconhecidos** (RIO GRANDE DO NORTE, 2019, grifo do autor).

O trecho da sentença destaca que a UFERSA não se desincumbiu de comprovar que realizou uma efetiva e eficaz fiscalização do contrato de mão de obra, motivo este que possibilitou a continuidade dos prejuízos aos empregados terceirizados. Passando para uma análise conjunta dos processos judiciais, é possível perceber que há melhorias a serem implementadas na fiscalização dos contratos, principalmente quando se percebe lesões continuadas e de fácil percepção, tais como o não pagamento de salário, adicional noturno, adicional de insalubridade, férias, décimo terceiro, entre outras.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Estado tem grande impacto na economia e nas relações sociais, principalmente na relação entre empregados e empregadores. O Estado deve agir a fim de alcançar o crescimento econômico e desenvolvimento social de forma equalizada.

Com o discurso de tornar a Administração Pública eficiente, o Brasil inseriu a terceirização de mão de obra no serviço público através do Decreto-lei n. 200/67. Porém, a prometida eficiência não foi alcançada e ainda precarizou as condições trabalhistas e sociais.

Após análise comparativa entre as vantagens e desvantagens da terceirização de mão de obra no serviço público, é possível admitir o alcance de vantagem econômica, porém para que essa vantagem seja percebida é preciso um aprimoramento do processo de escolha das empresas contratadas através de editais que possam selecionar empresas idôneas e de boa reputação. Aliado à melhoria do processo de licitação, o processo de fiscalização também deve ser aprimorado, principalmente no controle da efetiva prestação do serviço a fim de evitar que o Estado pague por serviços não prestados ou de qualidade inferior ao que foi contratado.

A pesquisa mostrou que os terceirizados no serviço público recebem remunerações inferiores e menos benefícios sociais ao serem comparados com os servidores públicos; também estão mais suscetíveis a acidentes de trabalho e piores condições de higiene. Essa situação é agravada porque a inferioridade de remunerações e benefícios repercutem no isolamento social do empregado terceirizado.

Mesmo diante da precarização das condições trabalhistas e sociais provocadas pela terceirização, a pesquisa revelou que os empregados não reivindicam seus direitos, pois o ínfimo número de processos judiciais traduz o silêncio, submissão e medo que os terceirizados têm para buscar seus direitos. Inclusive, a pesquisa mostra que essa inercia dos terceirizados é causada por algumas das principais consequências negativas da terceirização para a classe operária, que é o isolamento do empregado, a desmobilização de sindicatos e a perda da união e coletividade.

A história e a pesquisa nos mostram que a coletividade e união de interesses em comum são capazes de diminuir a hipossuficiência da classe trabalhadora diante dos empregadores, bem como os principais direitos trabalhistas foram conquistados após reivindicações e movimentos grevistas de forma coletiva. Sendo assim, a individualização e segregação de empregados por categorias dificultam a ampliação de direitos e até mesmo a defesa dos já existentes, fazendo com que a terceirização seja nociva aos trabalhadores e aos

direitos sociais.

A pesquisa também identificou que a terceirização é nociva para a participação da sociedade no processo democrático, pois os servidores públicos podem participar da vida cível de forma ativa sem temor de represálias e sem estarem vinculados à interesses estranhos à Administração Pública. Porém, com a substituição de servidores públicos por terceirizados, a participação da sociedade fica prejudicada e acaba corroendo o verdadeiro sentido da democracia. Na verdade, os servidores públicos são a voz de toda a sociedade; são eles que têm autonomia para evitar que a máquina pública seja usurpada pelas classes dominantes, sejam elas compostas por políticos, classe empresarial e, até mesmo, uma minoria de alguns servidores públicos.

A pesquisa revelou que a terceirização na UFERSA apresenta falhas em seu processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada. Esse fato pode ser comprovado através do processo judicial trabalhista n. 0000763-28.2018.5.21.0012, no qual a autarquia foi condenada ao pagamento de verbas trabalhistas após ficar caracterizado o erro *in vigilando*. Essas falhas refletem na lesão de direitos trabalhistas dos empregados terceirizados, que inclusive já passaram mais de 2 (dois) meses sem receber salários.

Em verdade, o processo de fiscalização de contratos na UFERSA não apresenta critérios para seleção dos fiscais, nem programas de qualificação, treinamento e capacitação bem delineados; também não há avaliação interna e nem dos usuários sobre a atuação dos fiscais e de todo o processo de fiscalização. A ausência de manuais, instruções normativas e relatórios anuais é outro fator preocupante, pois inviabilizam a construção de rotinas, bem como a avaliação para sugestão que visem a melhoria do processo. De forma geral, o processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada na UFERSA não é institucionalizado.

No que atine aos impactos da terceirização nos direitos sociais na IFES pesquisada dos seus prestadores de serviços, ficou diagnosticado que precisa de melhorias, passando por aprimoramento no planejamento das contratações, principalmente com inserções de cláusulas nos contratos que garantam a melhoria das condições sociais de seus prestadores de serviços; implementação de ações de integração, de curso de capacitação sobre direitos trabalhistas entre outros temas; além de outras ações que orientem a UFERSA para o cumprimento do dever do Estado em promover a diminuição das desigualdades sociais e o desenvolvimento social. Com o cenário de lesões que a terceirização provoca nos direitos trabalhistas e sociais, e ainda da hipossuficiência e impotência dos terceirizados na busca por conquistas e garantia de seus direitos, a fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada passa a ser de

fundamental importância para equilibrar a relação entre empregados e empregadores, bem como evitar que a Administração Pública seja responsabilizada de forma subsidiária.

Quanto a fiscalização de contratos e as obrigações dos fiscais, é preciso dizer que surgem de imposição legal, somando que no Direito Público só é permitido fazer o que está descrito em lei, não há muita lacuna para discricionariedade dos fiscais. Porém, não se pode exigir atuação do agente além do que foi capacitado e das condições ofertadas para o desempenho das funções do cargo. Com a pesquisa foi possível concluir que o processo de fiscalização dos contratos de terceirização requer melhorias urgentes, desde capacitação e maior participação dos fiscais, até uma melhor estrutura organizacional e política de incentivos para o desempenho da função.

A terceirização de mão de obra no serviço público promete eficiência à Administração Pública, porém ainda é questionável diante das falhas no processo de escolha das empresas contratadas e da fiscalização da execução do contrato. A suposta eficiência também fica comprometida diante da perda de autonomia e aumentos de custos operacionais e com condenações em responsabilidade subsidiária em reclamações trabalhistas.

De fato, a terceirização representa ameaças às condições trabalhistas e sociais, desde menores remunerações e piores condições de trabalho, até a diminuição do poder de coletividade e representatividade dos empregados terceirizados frente aos empregadores. A Administração Pública, como representante de toda a sociedade, deve melhorar os processos de fiscalização a fim de diminuir a hipossuficiência dos empregados terceirizados e buscar a eficiência.

Para auxiliar a UFERSA, aqui representando o Estado, no cumprimento de seu mister, qual seja, ser eficiente e promover a harmonia entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social, a intervenção desta pesquisa de natureza aplicada é apresentada através da sugestão de um programa de melhoria continuada no processo de fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra e de orientação aos empregados terceirizados. A sugestão do curso de capacitação é pautada no dever atribuído à Administração Pública de assegurar que os contratos de terceirização de mão de obra não sirvam de ferramentas para usurpar direitos trabalhistas e sociais de forma a causar prejuízos aos empregados terceirizados, à Administração Pública e à sociedade.

Através do programa de capacitação, também se almeja que a Administração Pública seja fiel ao princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1998, ao evitar maiores dispêndios financeiros a serem destinados ao pagamento de condenações em responsabilidade subsidiária. Neste sentido, os recursos humanos e financeiros destinados

para o programa de capacitação são tratados com forma de investimento.

Durante a pesquisa, foi constatado que a terceirização no serviço público é tratada com mais ênfase cientificamente sob o prisma da legalidade da terceirização, da eficiência e da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada. Foi diagnosticada uma ausência de pesquisas sobre os impactos da terceirização no serviço público sobre o prisma social e o papel do Estado como provedor do desenvolvimento social e da diminuição da desigualdade social.

A fim de preencher a lacuna de pesquisas sobre a terceirização no serviço público, sugerem-se pesquisas que investiguem como o Estado concilia a terceirização e o desenvolvimento social; e ainda, pesquisas que mostrem se a terceirização no serviço público, ao substituir servidores efetivos por empregados terceirizados, é uma forma de diminuir o poder de representatividade da população contra o Estado.

A terceirização de mão de obra está inserida e em crescente aumento no setor público, principalmente diante do neoliberalismo que defende a flexibilização das relações de trabalho e a diminuição da máquina pública. Ao ser permitida a terceirização de atividades-fim desde 2017, e ainda, diante da orientação de que a Administração Pública prefira a execução de atividades pela iniciativa privada, é possível concluir que em curto espaço de tempo haverá uma predominância de terceirizados em relação a servidores efetivos executando atividades nos órgãos públicos.

Diante deste provável cenário, é imperioso que a Administração Pública desenvolva ações capazes de aproveitar as vantagens e evitar as desvantagens da terceirização no serviço público. Pois, somente através de uma atuação propositiva, principalmente através de melhoria nos processos de escolha das empresas contratadas e da fiscalização da execução dos contratos, é possível diminuir os impactos negativos para os empregados terceirizados, Administração Pública e sociedade em geral.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Luiz Carlos. **Terceirização: uma proposta de implementação e gestão**. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Administração do Rio de Janeiro, 2018.

ARAÚJO, Adriane; PEREIRA, Ricardo. **A dimensão social da terceirização na Administração Pública**. Belo Horizonte: RTM, 2020.

BERTONCINI, Mateus; CALABRESE SIMÃO, Isabella. A terceirização no âmbito da Administração Pública Federal: o Decreto 9.507/2018 é constitucional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 15, n. 2, p. 173-196, ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1943]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1974]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983**. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1983]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n. 02, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, DF: Secretária de Logística e Tecnologia da Informação, [2008]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-revogada-pela-in-no-5-de-26-de-maio-de-2017>. Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2017, p. 90.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16, Distrito Federal.** Responsabilidade Contratual. Subsidiária. Contrato com a Administração Pública [...]. Brasília, DF, 09 set. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>. Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 256.** Adicional noturno. Alteração de turno de trabalho. Possibilidade de supressão. Brasília, DF, 02 out. 1986. Disponível em:

[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_251\\_300.html#SUM-256](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 331**. Contrato de prestação de serviços. Brasília, DF, 28 dez. 1993. Legalidade. Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 363**. Contrato nulo. Efeitos. Brasília, DF, 20 set. 2000. Disponível em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_351\\_400.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Orientação Jurisprudencial n. 383**. Terceirização. Empregados da empresa prestadora de serviços e da tomadora. Isonomia. Art. 12, “a”, da Lei n. 6.019, de 03.01.1974. Brasília, DF, 22 abr. 2010. Disponível em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ\\_SDI\\_1/n\\_sl\\_381.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_sl_381.html). Acesso em: 09 abr. 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 09 abr. 2022.

CALDEIRA, Luiza; CALDEIRA, Pedro. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs terceirizados. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 780-790, jul./ago. 2019.

CALVO, Adriana. **Manual de Direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista AURORA**, Marília, v. 2, n. 1, dez. 2008.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A terceirização na administração pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações de trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 61-80, jul./dez. 2016.

CARVALHO, Lucas Vinícius de; BRIDI, Maria Aparecida. Trabalho e desigualdade: a terceirização e seus efeitos. **Revista da ABET**, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 99-113, jan./jun. 2015.

CASTOR, Belmiro; JOSÉ, Herbert. Reforma e contrarreforma: a perversa dinâmica da Administração Pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p. 97-111, nov./dez. 1998.

CONCEIÇÃO, Sérgio Sávio Ferreira da. **Fiscalização de contratos e terceirização da mão de obra na Universidade Federal de Sergipe**: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. 2019. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

COSTA, Carlos Eduardo Ferreira; NABHAN, Fabiane A. Rodante Ferrari. Os reflexos

positivos e negativos na relação de emprego diante da nova lei de terceirização n. 13. 429/2017. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, Belém, v. 5, n. 2, p. 34-54. jul./dez. 2019.

CRUZ, Virna. **Trabalho terceirizado, identidades fragilizadas e dano existencial**. 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**: obra revista e atualizada conforme a Lei da Reforma Trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Terceirização e precarização das relações de trabalho**. Nota Técnica 172, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.html>. Acesso em: 09 abr. 2022.

DRUCK, Graça *et. al.* A terceirização no serviço público: particularidades e implicação. *In*: CAMPOS, André. **Terceirização do Trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018.

FELICIANO, Guilherme Guimarães. Terceiriza de tudo, para todos. E agora? **Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA**, Brasília, 25 abr. 2017. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/artigos/25260-terceirizacao-de-tudo-para-todos-e-agora>. Acesso em: 09 abr. 2022.

FRANÇA, Carlos Eduardo; CABRAL, Rafael Lamera. Direitos sociais e identidade operária: o poder da ideologia trabalhista no governo de Getúlio Vargas (Brasil, 1930-45). **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [S.l.], v. 11, n. 2, p. 634-653, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/21961>. Acesso em: 09 abr. 2022.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza FôNSECA. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

KAUARK, Fabina; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa**: guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KINCZESKI, Gabriel Nascimento. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. 2020. 221 f. Dissertação (Mestrado em Administração Universitária) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216603/PPAU0220-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 09 abr. 2022

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



MIZAEL, Glener Alvarenga *et. al.* Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Teoria e Prática em Administração**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 25-37, jan./jun. 2020.

MONTEIRO, José Ricardo. **Terceirização na universidade pública: limites de eficiência e de qualidade, com ênfase na experiência da UnB**. 2020. 95 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

NELSON, Rocco Antônio Rangel Rosso. Da Terceirização da Relação de Trabalho no Sistema Normativo Brasileiro. **Revista de la Facultad de Ciências Económicas – UNNE**, Chaco, n. 16, p. 105-129, out. 2016.

OLHER, Bruno Silva; COSTA, Ivy; TEIXEIRA, Ítala Moraes. Reflexões sobre os efeitos da terceirização dos cargos de apoio no serviço público federal: estudo de caso no Instituto Federal do Sudeste de MG campus Rio Pomba. **HOLOS**, Mossoró, ano 31, v. 5, p. 322-337, 2015.

OLIVEIRA, Lourival José de; BRIZOLA, Simone Esteves. Garantias Constitucionais no Processo de Terceirização no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, Uberlândia, v. 39, p. 77-94, 2011.

PAIXÃO, Cristiano. Terceirização: o trabalho como mercadoria. **Constituição & Democracia**, Brasília, n. 3, p. 8-9, mar. 2006.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região. (2ª Vara do Trabalho). Comarca de Mossoró. **Processo n. 0000763-28.2018.5.21.0012**. Sentença. Julgado em: 04/06/2019. DJe: 05/06/2019. Mossoró, 2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. (4ª Vara). Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte. **Processo 0011318-43.2008.4.05.8400**. Juiz: Janilson Bezerra de Siqueira. Julgado em: 31/12/2012. Natal, 2012.

SANTOS, Alvacir Correa dos. Direito do Trabalho: morte ou vida? **Revista do Ministério Público do Trabalho**, Brasília, ano IX, n. 17, mar. 1999. Disponível em: <http://www.anpt.org.br/attachments/article/2729/Revista%20MPT%20-%20Educa%C3%A7%C3%A3o%2017.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2022.

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Reginaldo Souza *et. al.* Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-34, set./out. 2007.

SOUZA, Ricardo de; SANDER, Andrea. Terceirização no Serviço Público: vantagens e

desvantagens da contratação de serviços terceirizados, em uma empresa pública, nas funções administrativas, na percepção de seus gestores. **Revista Metodista de Administração do Sul**, [S.l.], v. 4, n. 5, p. 491-514, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. **Plano de Desenvolvimento Institucional da UFERSA 2021-2025**. Universidade Federal Rural do Semi-Árido: Mossoró, dez. 2021. Disponível em: [https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2022/01/PDI-UFERSA-21-25-FINAL-20\\_01\\_2022\\_COM-ANEXOS.pdf](https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2022/01/PDI-UFERSA-21-25-FINAL-20_01_2022_COM-ANEXOS.pdf). Acesso em: 11 abr. 2022.

VIANA, Márcio Túlio. A Proteção Social do Trabalhador no Mundo Globalizado - O Direito do Trabalho no Limiar do Século XXI. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 37, p. 153-186, 2020.

ZUCOLOTO, Izabel Eliani. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

**APÊNDICE I**  
**CURSO DE CAPACITAÇÃO DE FISCALIS DE CONTRATOS DE MÃO DE OBRA**  
**TERCEIRIZADA NA UFERSA**

**I - APRESENTAÇÃO**

Diante do aumento de contratos de terceirização de mão de obra no serviço público, surge a necessidade de acompanhar todo o processo de execução a fim de garantir que os contratos administrativos atendam ao caráter social do Estado e resguardem os direitos trabalhistas. O curso de capacitação de fiscais de contratos de mão de obra terceirizada consiste em um conjunto de disciplinas que visam proporcionar conhecimentos aos fiscais, empregados terceirizados, tomadores e prestadores de serviço para o bom desempenho da fiscalização dos contratos.

O curso tem abrangência regional, pois abrange todos os campi da UFERSA (Mossoró, Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros) e será realizado de forma semipresencial na própria estrutura física da UFERSA. A proposta do curso de capacitação é para que ele possa ser replicado em vários órgãos da Administração Pública, tendo um caráter multisetorial e envolvendo, principalmente, os setores de licitação, gestão de pessoas, contratos e jurídico. A ideia inicial é que seja realizado no primeiro trimestre do ano, avaliado no último trimestre, adequado de acordo com a avaliação e tenha periodicidade anual.

Também será proposto que o curso de formação seja inserido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2021/2022 e subsequentes - da UFERSA. Destacando que a UFERSA tem a visão de torna-se referência como universidade integrada à sociedade e com ênfase no desenvolvimento do semiárido brasileiro, desta forma, o curso apresentado está em consonância com a visão da IFES.

O programa do curso a ser apresentado se justifica pela necessidade de a Administração Pública assegurar que os contratos celebrados com os prestadores de serviços sigam o nosso ordenamento jurídico, principalmente a legislação trabalhista e o edital que estabelece as cláusulas gerais dos contratos, evitando assim prejuízos aos empregados terceirizados, à Administração Pública e à sociedade. O foco do curso é o fiscal de contratos, pela razão de ser o principal agente público responsável pela vigilância do fiel cumprimento das cláusulas contratuais e, diretamente, por evitar lesões aos direitos trabalhistas e sociais, diminuindo assim a probabilidade da responsabilidade subsidiária da Administração Pública em possíveis reclamações trabalhistas.

A proposta do curso está apta a receber contribuições para sua melhoria, inclusive acreditando que as sugestões de servidores, fiscais, terceirizados e empresas contratadas têm nexos causais com o aperfeiçoamento do programa.

## **II – DOS OBJETIVOS**

O curso de capacitação de fiscais de contratos de mão de obra terceirizada tem como objetivo principal evitar que a terceirização precarize as relações empregatícias e sociais. Ainda como objetivo do curso, está garantir eficiência à Administração Pública no que atine a execução dos contratos de mão de obra terceirizada, inclusive, evitando que responda de forma subsidiária em reclamações trabalhistas, o que elevaria o custo total dos contratos para a gestão pública.

Espera-se que o curso possa capacitar os fiscais de contratos a desempenharem a função com o conhecimento técnico e legal necessário para uma atuação assertiva em atendimento à legislação inerente à licitação, contratos administrativos, direitos trabalhistas, sociais, previdenciários, entre outros.

O curso também se propõe a ser ferramenta de conscientização de que todos os agentes públicos devem aperfeiçoar a fiscalização da Administração Pública; e ainda, provocar uma mudança estrutural focada na disseminação do conhecimento e capacitação entre contratantes e contratados na esfera pública.

## **III – PÚBLICO-ALVO**

O curso é destinado, principalmente, para os servidores da Comissão de Licitação, Divisão de Compras, Setor de Capacitação Pessoal, Assessoria Técnica, Fiscais de Contrato, representantes das empresas contratadas e empregados terceirizados que prestam serviços na UFERSA. A heterogeneidade do público-alvo se justifica pelo propósito do curso; por exemplo, para que os empregados sejam liberados pelas empresas para participarem do curso, é necessário que haja cláusula no edital que exija a participação destes, então surge a importância da participação da Comissão Permanente de Licitação. Da mesma forma, a participação da Assessoria Técnica pode apontar as principais falhas na fiscalização e, em conjunto com o Setor de Capacitação e os próprios fiscais, sugerirem novos procedimentos e capacitações para melhoria da fiscalização.

Acredita-se que para o processo de fiscalização ser aperfeiçoado, é necessária a

participação de vários setores e agentes; inclusive dos gestores das empresas contratadas e dos empregados terceirizados, pois só assim é possível, de forma concomitante, discutir deveres e direito de todos os envolvidos para que se aproxime de uma execução de contratos em observância ao nosso ordenamento jurídico e ainda a um eficiente fiscalização dos contratos.

#### **IV – DO PROPONENTE E DOS RECURSOS**

O proponente do curso será a PROGEPE, porém com a participação de servidores de outros setores, tais como servidores da Procuradoria Federal da UFERSA, professores do curso de Direito e DICONT, sendo possível contratar profissionais externos ou internos de qualquer outro setor. Os recursos são da própria instituição, ora da PROGEPE, mais especificadamente da rubrica destinada à capacitação de servidores; ora da PROAD, uma vez que há participação dos responsáveis pelas empresas contratadas e seus empregados terceirizados; devendo ser considerados como investimento, pois a melhoria no processo de fiscalização evitará custos com condenações em demandas trabalhistas. Destacando que os principais custos serão com o pagamento destinado aos servidores da instituição por encargos em curso e concurso e possíveis contratação de profissionais externos.

#### **V – METODOLOGIA**

O curso será semipresencial, porém o módulo III será necessariamente presencial, realizado na própria UFERSA e com a participação simultânea de empregados terceirizados, representantes das empresas prestadoras de serviços e dos fiscais de contrato. Já os módulos I, II e IV, uma vez que são destinados aos servidores da UFERSA e da Procuradoria Federal da UFERSA, serão, preferencialmente, à distância e durante o horário de serviço dos mesmos sem importar em ausência ao trabalho, sempre com o intuito de melhorar a logística, reduzindo custos e aumentando a participação do público alvo.

O curso prioriza disciplinas com a participação simultânea dos fiscais, empregados terceirizados e os representantes das empresas, pois a intenção é que essa aproximação estimule o contato entre estes atores e ainda facilite as denúncias sobre possíveis lesões de direitos trabalhistas e sociais. Serão trabalhados estudos de casos e análise de eficientes processos de fiscalização em outra IFES, sendo assim, contribuirá para melhoria da assimilação do conteúdo e para que o curso tenha consequências positivas e possa aperfeiçoar a realidade da fiscalização dos contratos na UFERSA.

Ao final do curso, haverá avaliação pelos alunos a fim de descobrir se os assuntos discutidos trouxeram pertinência com as atividades realizadas, se contribuíram para o aprimoramento do processo de fiscalização e para sugerir alterações no curso para a sua melhoria.

Para estimular a participação dos servidores será garantido certificado de conclusão do curso mediante participação mínima de 70% das horas-aula ofertadas. Salienta-se que a comprovada participação poderá ser utilizada no cômputo para as progressões de nível dos servidores públicos.

## **VI – DO CONTEÚDO PROGRAMÁTICO**

O conteúdo programático do curso é trabalhado por 4 módulos que possuem objetivos específicos e se complementam, totalizando uma carga horária de 40h, a saber:

### **Módulo I: Perfil e conhecimentos técnicos necessários para o cargo de fiscal de contrato**

Este módulo será à distância e objetiva auxiliar na criação de parâmetros e pré-requisitos para escolha dos fiscais de contrato. É destinado principalmente para PROGEPE, PROAD, Assessoria Técnica e os interessados em exercer a função de fiscal. A preferência é que seja realizado por empresas com atuação em recursos humanos externas à UFERSA.

#### **➤ Disciplinas**

Gestão de tempo;

Relacionamento pessoal e interpessoal;

Instrução Normativa n. 05/17;

O fiscal de contratos na fase de elaboração do edital;

O fiscal de contratos na fase da execução de contratos;

O fiscal de contratos na fase administrativa de apuração de descumprimentos de cláusulas contratuais;

Participação do fiscal nos processos judiciais contra a Administração Pública;

Conhecimentos gerais do fiscal para o bom desempenho da função.

Carga Horária: 8h.

Ao final das disciplinas, pretende-se que a Administração tenha subsídios para definir critérios que contribuam para uma escolha mais assertiva dos fiscais de contrato.

## **Módulo II: Do contrato administrativo e da função social do Estado**

Módulo à distância com objetivo de discutir a forma de como o Estado deve contemplar a sua função social mediante os contratos administrativos. É destinado principalmente para PROAD, CPL e servidores da Procuradoria Federal da UFERSA, porém sem restrição da participação de demais interessados. A preferência é que seja realizado por empresa ou profissional *expert* em Direito Constitucional, Políticas Públicas, Sociologia e Direito Administrativo.

### ➤ **Disciplinas**

Constituição Federal Cidadã de 1988;  
Neoliberalismos *versus* garantia de direitos sociais;  
Políticas Públicas;  
Responsabilidade Social do Estado;  
Contratos Administrativos.

Carga Horária: 8h.

Com as disciplinas, almeja-se orientar o gestor público sobre as decisões administrativas que deve seguir, além dos dispositivos legais, os princípios insculpidos na Constituição Federal e demais dispositivos, pois só assim o Estado conseguirá se aproximar e equalizar os interesses entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Para tanto, é necessário que esses agentes públicos tenham segurança e respaldo jurídico para tomarem decisões mais assertivas que não visem somente o menor custo econômico em curto prazo.

## **Módulo III: Dos direitos trabalhistas e sociais dos empregados terceirizados**

Módulo presencial a ser realizado na própria UFERSA, com a participação simultânea de empregados terceirizados, representantes das empresas prestadoras de serviços e dos fiscais de contrato. Tem o propósito de unir em uma sala empregados, empregadores e tomador do

serviço a fim de que os direitos sociais e trabalhistas sejam informados, bem como a garantia e violação dos mesmos sejam conhecidos e discutidos em tempo real.

➤ **Disciplinas**

Lei n. 13.467/17 – CLT e o art. 7º da Constituição Federal de 1988;

Lei n. 13.429/17 – Terceirização;

Previdência Social;

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

Seguro-desemprego;

Verbas rescisórias;

Sindicatos profissionais;

Da responsabilidade do tomador e do prestador de serviços;

Ministério Público do Trabalho – MPT;

Acesso à Justiça do Trabalho.

Carga horária: 10h.

O principal resultado esperado por este módulo é proporcionar o conhecimento dos direitos trabalhista e sociais de forma tripartite entre empregados, empregadores e tomadores de serviço, a fim de que haja uma maior consciência sobre a necessidade de garantir que esses direitos sejam preservados, quer seja pela empatia e mudança de comportamentos dos três autores da relação empregatícia da terceirização, quer seja através do acesso aos órgãos imbuídos para este fim.

**Módulo IV: Da atuação dos fiscais de contrato de mão de obra terceirizada**

Módulo presencial ou à distância, destinado aos fiscais de contrato de mão de obra terceirizada e demais interessados. Tem o intuito de definir as atribuições e os fluxos do processo de fiscalização dos contratos.

➤ **Disciplinas**

Lei n. 8.666/93, Lei n. 14.133/21 e Instrução Normativa n. 05/17;

O dever de fiscalização do servidor público;

Da importância, atribuições, limitações, prevaricação e responsabilização do fiscal de



contrato;

Periodicidade da fiscalização (início do contrato, diariamente, mensalmente e término do contrato);

Amostragem ideal para uma eficaz fiscalização;

Da importância da fiscalização preventiva e *in loco*;

Da contribuição do fiscal na fase de licitação a fim de evitar erro *in elegendendo*;

Da participação do fiscal nos processos judiciais para afastar a responsabilidade subsidiária por erro *in vigilando*;

Providências diante de indícios de irregularidade;

Intervenções para a melhoria do processo de fiscalização;

Carga horária: 14h.

O quarto módulo é mais voltado à própria atuação do fiscal e tem o fiscal de contratos como público-alvo, porém considera de extrema importância que servidores de outros setores do órgão público participem de forma efetiva. Neste módulo, também é ressaltada a importância de uma efetiva e assertiva atuação do fiscal, pois resta claro que o fiscal de contratos é o servidor público que tem por excelência fazer ser cumprido o contrato, evitando assim possíveis lesões trabalhistas e sociais que possam culminar com a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços.

## VII – IMPACTOS DA CAPACITAÇÃO

O principal impacto desta capacitação deve ser percebido através da diminuição de demandas judiciais trabalhistas em desfavor da UFERSA, aliado ao aumento do conhecimento dos fiscais e do reconhecimento e valorização deles pela IFES. Toda essa melhoria deve ser reflexo de um processo de fiscalização mais abrangente e bem definido, desde a escolha até a avaliação dos fiscais de contrato.

De fato, o curso terá um alto impacto, pois proporcionará melhorias significativas e efetivas no processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizadas, uma vez que foca na capacitação do principal agente deste processo, o fiscal. A capacitação também promete a trazer benefícios nas áreas da saúde, principalmente dos empregados terceirizados; nas áreas da ciência e aprendizagem, uma vez que haverá produção e difusão de conhecimentos entre todos os envolvidos.

Em primeiro ângulo, os principais beneficiados serão os próprios fiscais de contratos, pois passarão por uma capacitação que lhe permitirão melhores condições para o desempenho da função; os empregados terceirizados, que terão seus direitos mais protegidos; e a UFERSA que terá menos custos com condenações em responsabilidades subsidiária e conseqüente se aproximará da eficiência. Porém, devido a função social da UFERSA, aqui representando o Estado, toda a sociedade terá impactos positivos, pois, no mínimo, perceberá uma melhoria da prestação de serviço, bem como terá mais agentes politizados, conscientes e na vigilância e defesa dos direitos sociais.

## **VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O curso é uma proposta de aperfeiçoamento do processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada no serviço público, destacando que os módulos e suas disciplinas não representam um rol taxativo. A complexidade do curso de capacitação é classificada como média, uma vez que, apesar da imensa diversidade e das recentes atualizações da legislação, o acesso à esta não dispense de maiores esforços, sendo ainda facilitado pelo fato de ser promovido por uma IFES que tem por exegese a produção e difusão do conhecimento.

Todo processo de aperfeiçoamento é cíclico e precisa ser analisado e retroalimentado; sendo assim, ao final de cada curso e a cada ano, é necessário que haja uma avaliação para possíveis adequações do curso de capacitação e do próprio processo de fiscalização. De toda sorte, com este curso já será possível perceber uma grande melhoria no processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada, representando assim uma importante contribuição desta pesquisa científica aplicada.

## **APÊNDICE II**

### **CURSO DE CAPACITAÇÃO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS QUE PRESTAM SERVIÇO NA UFERSA**

#### **I - APRESENTAÇÃO**

Diante do aumento de contratos de terceirização de mão de obra no serviço público, bem como da função social que as universidades exercem, este curso é uma contribuição para que os empregados terceirizados melhorem seus conhecimentos sobre seus direitos e deveres trabalhistas, bem como seus direitos sociais. O curso de capacitação dos empregados terceirizados que prestam serviço na UFERSA consiste em um conjunto de disciplinas que visam proporcionar conhecimentos aos empregados terceirizados, a fim de que estes sejam protagonistas da defesa de seus direitos trabalhistas e sociais.

O curso tem abrangência regional, pois abrange todos os campi da UFERSA (Mossoró, Angicos, Caraúbas e Pau dos Ferros) e será realizado de forma presencial na própria estrutura física da UFERSA. A proposta do curso de capacitação é para que ele possa ser replicado em vários órgãos da Administração Pública, independentemente da quantidade de empregados terceirizados, respectivos níveis de escolaridade e diversidade de atividades exercidas.

Também será proposto que o curso de capacitação seja inserido no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) – 2021/2025 - da UFERSA. Destacando que a UFERSA tem a visão de torna-se referência como universidade integrada à sociedade e com ênfase no desenvolvimento do semiárido brasileiro, desta forma, o curso apresentado está em consonância com a visão da IFES.

O programa do curso a ser apresentado se justifica pela necessidade da UFERSA, na qualidade de universidade pública e promotora de melhorias sociais através da educação, contribuir com o desenvolvimento social. A proposta do curso está apta a receber contribuições para sua melhoria, inclusive acreditando que as sugestões de servidores, fiscais, terceirizados e empresas contratadas têm nexos causais com o aperfeiçoamento do programa.

#### **II – DOS OBJETIVOS**

O curso de capacitação dos empregados terceirizados tem como objetivo difundir o conhecimento sobre direitos e deveres trabalhistas alinhados com os direitos e garantias

sociais. Almeja-se que o curso seja capaz de munir os terceirizados com a ferramenta mais valiosa que uma universidade pode ofertar: o conhecimento. Acredita-se que através da educação e do conhecimento, os empregados terceirizados ficarão a par de seus direitos, e das ferramentas e órgãos destinados a garantir os direitos já existentes, bem como a busca de outros direitos e garantias.

Como consequência desta capacitação, os resultados esperados são: a) formação cidadã dos empregados terceirizados; b) que os empregados terceirizados auxiliem no processo de fiscalização dos contratos, principalmente após conhecer os direitos e os meios de defendê-los; c) maior proteção aos direitos trabalhistas e sociais e; d) menor incidência de condenação em responsabilidade subsidiária.

### **III – PÚBLICO-ALVO**

O curso é destinado, principalmente, para todos os empregados terceirizados que prestam serviço na UFERSA. Porém, também pode ser oferecido para terceirizados de outras instituições públicas e demais interessados.

### **IV – DO PROPONENTE E DOS RECURSOS**

O proponente do curso será a PROAD, porém com a participação de servidores de outros setores, tais como servidores da Procuradoria Federal da UFERSA, professores do curso de Direito e fiscais de contratos. A contratação de profissionais externos se faz necessária, pois algumas disciplinas serão ministradas por promotores de justiça, advogados trabalhistas e representantes sindicais.

Os recursos são da própria instituição, devendo ser considerados como investimento, pois a capacitação dos empregados terceirizados almeja que estes passem a ser conscientes de seus direitos e dos meios de defendê-los, culminando assim com a diminuição de custos em condenações de demandas trabalhistas. Destacando que os principais custos serão com o pagamento destinado aos servidores da instituição por encargos em curso e concurso e possíveis contratação de profissionais externos.

### **V – METODOLOGIA**

O curso será presencial na estrutura física da UFERSA, em especial para evitar evasão

devido à dificuldade com acesso à tecnologia. Também haverá visitas *in loco* ao Ministério Público do Trabalho (MPT), ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT) e a sindicatos de categorias de profissionais. Os horários das aulas e atividades extraclasse serão, sempre que possível, durante o horário da prestação de labor dos terceirizados e sem prejuízo de sua carga horária de trabalho; sendo esta disposição inserida nos editais de licitação para a escolha das empresas prestadoras de serviço.

A participação no curso é facultada a cada empregado, devendo o ato de inscrição ser precedido de declaração de aceite de participação e concordância de descontos das horas não trabalhadas quando a presença nos cursos seja inferior a 70% (setenta por cento). O curso também garantirá certificado a todos os participantes com presença igual ou superior a 70% (setenta por cento), sendo o certificado o documento hábil para que o empregado terceirizado não sofra descontos pelas horas não trabalhadas em razão do curso de capacitação; sendo assim, incentivará a devida inscrição no curso de capacitação e sua efetiva participação.

Sobre o material didático, será constituído de apostilhas de linguagem acessível contendo o resumo de todas as disciplinas e com contato dos principais órgãos de defesa do trabalhador, além da entrega da Consolidação das Leis Trabalhista – CLT e de cópia do Edital do contrato que foi celebrado entre a Administração Pública e a empresa prestadora de serviços a todos os empregados. Desta forma, mesmo após a realização do curso, os empregados estão munidos dos principais documentos e informações para protegerem seus direitos trabalhistas e sociais.

A proposta inicial é que haja duas edições por ano, uma em cada semestre; sempre com questionário de avaliação pelos alunos e pelos ministrantes das disciplinas. Ao final do ano, com os dados das avaliações ao final de cada edição do curso, será realizada uma avaliação geral das duas edições com o intuito de identificar os pontos positivos e negativos, bem como sugestões de intervenções na busca de melhoria para as próximas edições.

## **VI – DO CONTEÚDO PROGRAMÁTICO**

O conteúdo programático do curso é trabalhado em dois módulos que possuem objetivos específicos e possuem carga horário total de 32h.

### **Módulo I: Direitos trabalhistas e sociais**

Este módulo objetiva apresentar os principais direitos trabalhistas e sociais dos empregados terceirizados. Será ministrado por professores de Direito e Contabilidade da UFERSA.

➤ **Disciplinas**

Constituição Federal Cidadã de 1988;  
 Lei n. 13.467/17 - CLT;  
 Lei n. 13.429/17 – terceirização;  
 Previdência Social;  
 Fundo de garantia por tempo de serviço – FGTS;  
 Da rescisão do contrato de trabalho;  
 Outras normas inerentes ao direito do trabalho.

Carga Horária: 16h.

Ao final das disciplinas, pretende-se que os empregados terceirizados possuam conhecimento dos principais direitos e deveres trabalhistas e sociais.

**Módulo II: Da proteção e da reivindicação de direitos trabalhista e sociais**

Este módulo tem como escopo apresentar os principais agentes e órgãos que auxiliam na proteção e reivindicação de direitos trabalhistas e sociais. Será ministrado por professores de Direito da UFERSA, advogados, representantes sindicais e promotores de justiça. Também contará com visitas ao MPT, sindicatos e Tribunal Regional do Trabalho – TRT.

➤ **Disciplinas**

Ministério Público do Trabalho - MPT;  
 Organização sindical;  
 Do acesso à justiça e sua gratuidade;  
 Da responsabilidade subsidiária da Administração Pública;  
 Do direito processual trabalhista.

Carga Horária: 16h.

Com a conclusão das disciplinas, objetiva-se que os empregados terceirizados possam conhecer em quais órgãos podem pedir a proteção de seus direitos, bem como a devida reparação e indenização por supostas lesões.

## **VII – IMPACTOS DA CAPACITAÇÃO**

O principal impacto desta capacitação deve ser percebido através da conscientização dos empregados terceirizados sobre seus direitos e deveres trabalhistas e sociais, tornando os mais participativos na defesa de seus direitos e nas obrigações de seus deveres. Os reflexos dessa conscientização e participação dos terceirizados, serão percebidos através da defesa e reivindicação de novos direitos trabalhistas e sociais, bem como de uma aproximação dos terceirizados aos fiscais de contratos e órgão de proteção aos direitos trabalhistas.

De fato, o curso terá um alto impacto, pois permitirá que os empregados fiquem a par de seus direitos e se tornem agentes efetivos no processo de fiscalização dos contratos, para que assim, haja uma diminuição nas lesões aos direitos trabalhistas e sociais. A capacitação também promete trazer benefícios nas áreas da saúde, principalmente dos empregados terceirizados; e ainda, nas áreas da ciência e aprendizagem, uma vez que haverá produção e difusão de conhecimentos entre todos os envolvidos.

Em primeiro ângulo, os principais beneficiados serão os próprios terceirizados, pois passarão por uma capacitação que lhe permitirão ter mais conhecimento de seus direitos, bem como os meios de garanti-los; os fiscais de contrato, ao passo que haverá mais conhecedores e defensores dos direitos trabalhista e das cláusulas contratuais com a efetiva participação dos empregados terceirizados; e a UFERSA que terá menos custos com condenações em responsabilidades subsidiária e conseqüente maior eficiência. Porém, devido a função social da UFERSA, aqui representando o Estado, toda a sociedade terá impactos positivos, pois, no mínimo, perceberá uma melhoria da prestação de serviço, bem como terá mais agentes politizados, conscientes e na vigilância e defesa dos direitos sociais.

## **VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O curso é uma proposta de disseminação do conhecimento dos direitos e deveres trabalhistas e sociais para que os empregados terceirizados possam ser protagonistas na defesa de seus direitos, contribuindo para que a terceirização no serviço público não seja uma via para lesões de direitos trabalhistas e sociais. A complexidade do curso de capacitação é classificada

como média, pois o curso será ofertado para empregados das prestadoras de serviços, os quais não têm pessoalidade e vínculo com a Administração Pública. Outra dificuldade prevista será na participação dos terceirados, pois a terceirização já lhe consome quase todo o tempo, sendo assim, será preciso exigir a participação dos mesmos durante o horário de trabalho, fato que não agrada aos empregadores. Todo processo de aperfeiçoamento é cíclico e precisa ser analisado e retroalimentado; sendo assim, ao final de cada curso e cada ano, é necessário que haja uma avaliação para possíveis adequações do curso de capacitação e do próprio processo de fiscalização. De toda sorte, com este curso já será possível perceber uma grande melhoria no processo de fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada, representando assim uma importante contribuição desta pesquisa científica aplicada.



### APÊNDICE III

#### QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DE FISCAIS DE CONTRATOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA NA UFERSA

Este questionário é destinado para os alunos do curso de capacitação de fiscais de contratos de mão de obra terceirizada na UFERSA, e tem como objetivo mensurar o nível de satisfação para que possa subsidiar o processo de melhoria contínua do curso. Não é necessária a identificação pessoal; porém, caso queira enviar críticas e sugestões de forma pessoal, pode se comunicar através do e-mail xxxx@ufersa.edu.br.

#### **I – SOBRE O ENTREVISTADO**

**1 – Qual sua área de formação?**

**2 – Se servidor da UFERSA, qual seu cargo e lotação?**

**3 – Se servidor da UFERSA, há quanto tempo é servidor público em qualquer órgão?**

( ) menos de 3 anos ( ) entre 3 e 5 anos ( ) mais de cinco anos

**4 – Tem interesse em ser ou continuar sendo fiscal de contratos?**

( ) sim ( ) não ( ) indiferente

**5 - Sua participação foi:**

( ) por interesse próprio ( ) indicação de chefes, mas sem objeção ( ) imposição de chefes

#### **II – SOBRE O CONTEÚDO PROGRAMÁTICO**

**6 – Os módulos apresentam uma divisão de disciplinas que justifiquem o título do módulo?**

( ) sim ( ) não

**7 – Os módulos estabelecem uma sequência lógica para melhor aprendizado?**

( ) sim ( ) não

**8 – Sobre a carga horária:**

insuficiente    suficiente    além da necessária

**III – SOBRE OS LOCAIS E HORÁRIOS****9 – Acredita que o curso deveria ser:**

presencial    à distância    semipresencial

**10 – Acredita que o curso deveria ser:**

no horário de trabalho    de segunda à sexta no período noturno    nos finais de semana

**IV – SOBRE OS MINISTRANTES****11 – Conhecimento e domínio do conteúdo:**

insatisfatório    bom    excelente

**12 – Pontualidade e assiduidade:**

insatisfatória    boa    excelente

**13 – Apresentam alinhamento entre teoria e prática:**

insatisfatório    bom    excelente

**14 – Uso de termo e linguagem adequados ao público alvo e ao assunto:**

insatisfatório    bom    excelente

**IV – DA PERCEPÇÃO GERAL****15 – O curso proporcionou novos conhecimentos capazes de melhorar o processo de fiscalização dos contratos administrativos?**

sim    não    não sei responder

**16 – O curso foi capaz de identificar gargalos no processo de fiscalização de contratos e sugerir intervenções que possam ser implementadas de fato?**

sim    não    não sei responder

**17 – Sobre a estrutura física e a localização das salas de aula:**

( ) insatisfatória ( ) boa ( ) excelente

**18 – Sugestões e críticas:**

---

---

---

---

---

---

---

---

## APÊNDICE IV

### QUESTIONÁRIO DE AVALIAÇÃO DO CURSO DE CAPACITAÇÃO DOS EMPREGADOS TERCEIRIZADOS QUE PRESTAM SERVIÇO NA UFERSA

Este questionário é destinado para os alunos do curso de capacitação de empregados terceirizados que prestam serviço na UFERSA, e tem como objetivo mensurar o nível de satisfação para que possa subsidiar o processo de melhoria contínua do curso. Não é necessária a identificação pessoal; porém, caso queira enviar críticas e sugestões de forma pessoal, pode se comunicar através do e-mail xxxx@ufersa.edu.br.

#### I – SOBRE O ENTREVISTADO

##### 1 – Qual seu nível de escolaridade?

- ( ) fundamental incompleto                      ( ) fundamental completo  
 ( ) ensino médio incompleto                      ( ) ensino médio completo  
 ( ) nível superior incompleto                      ( ) nível superior completo  
 ( ) outro: \_\_\_\_\_

##### 2 – Há quanto tempo é empregado terceirizado?

- ( ) menos de 3 anos    ( ) entre 3 e 5 anos    ( ) mais de cinco anos

##### 3 - Sua participação foi:

- ( ) por interesse próprio  
 ( ) por obrigação do chefe  
 ( ) autorizada pelos chefes, com desconto das horas não trabalhadas ou acréscimo de trabalho  
 ( ) autorizada pelos chefes, sem desconto das horas não trabalhadas e acréscimo de trabalho

#### II – SOBRE O CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

##### 4 – Você já tinha conhecimento sobre os assuntos discutidos no curso?

- ( ) não    ( ) pouco    ( ) bastante    ( ) sim

##### 5 – Os assuntos respeitam uma sequência para o melhor aprendizado?

sim  não

**6 – Sobre a carga horária:**

insuficiente  suficiente  além da necessária

**III – SOBRE OS LOCAIS E HORÁRIOS**

**7 – Acredita que o curso deveria ser:**

presencial, na sede da empresa  presencial, na sede de onde presta o serviço  
 à distância  semipresencial

**8 – Acredita que o curso deveria ser:**

no horário de trabalho  de segunda à sexta no período noturno  nos finais de semana

**IV – SOBRE OS MINISTRANTES**

**9 – Conhecimento e domínio do conteúdo:**

insatisfatório  bom  excelente

**10 – Pontualidade e assiduidade:**

insatisfatória  boa  excelente

**11 – Trazem casos práticos para melhor entendimento do assunto?**

insatisfatório  bom  excelente

**12 – Usam falas e textos de fácil compreensão e adequados aos alunos?**

insatisfatório  bom  excelente

**IV – DA PERCEPÇÃO GERAL**

**13 – O curso proporcionou novos conhecimentos capazes de garantir que os direitos trabalhistas e sociais sejam respeitados?**

sim  não  não sei responder

**14 – O curso foi capaz de informar os órgãos/locais e meios para que se busque a proteção dos direitos trabalhistas?**

sim  não  não sei responder

**17 – Sobre a estrutura física e a localização das salas de aula:**

insatisfatória  boa  excelente

**18 – Sugestões e críticas:**

---

---

---

---

---

---

---

---