



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO
COORDENAÇÃO DE ESTÁGIO SUPERVISIONADO

RAFAEL OLIVEIRA DE ABREU

**TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO:
UM ESTUDO MULTICASO**

CAMPINA GRANDE

2016

RAFAEL OLIVEIRA DE ABREU

**TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO:
UM ESTUDO MULTICASO**

Relatório de Estágio Supervisionado apresentado ao curso em Bacharelado em Administração da Universidade Federal de Campina Grande, em cumprimento parcial das exigências para a obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Darcon Sousa, Dr.

CAMPINA GRANDE
2016
COMISSÃO DE ESTÁGIO

Membros:

Rafael Oliveira de Abreu

Aluno

Darcon Sousa, Doutor

Professor Orientador

Kettrin Farias Macarajá, Doutora

Coordenadora de Estágio Supervisionado

CAMPINA GRANDE
2016
RAFAEL OLIVEIRA DE ABREU

**TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO:
UM ESTUDO MULTICASO**

Relatório aprovado em ____/____/____

Darcon Sousa, Doutor
Orientador

Verônica Macário de Oliveira, Doutora
Examinadora

José Sebastião Rocha, Mestre
Examinador

CAMPINA GRANDE

2016

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, pois sem ele nada seria possível, a meus pais que sempre dividiram este sonho comigo, e a todos os Administradores e Gestores que enfrentarão muitas problemáticas como as expostas neste trabalho, devido a pessoas que não levam com seriedade a importância do trabalhador para a organização.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me fornecer saúde, força e coragem para conquistar mais esse objetivo.

Aos meus pais, Ireneide e Cístenes, pelo afeto e dedicação em todos os momentos de minha vida, sempre com apoio e incentivos para que eu fosse capaz de alcançar os meus sonhos, além claro, das noites mal dormidas e da grande ajuda para que eu concluísse mais esta etapa da minha vida.

Aos meus avós, que sempre me deram carinho e torceram por mim na conclusão deste trabalho.

A meus tios, pela grande orientação, educação e carinho nestes anos, sempre me apoiando.

Aos meus primos, que sempre me apoiaram.

Ao meu orientador, Darcon Sousa, pela grande contribuição neste trabalho, sempre com paciência, dedicação e incentivo no desenvolvimento deste. Por sempre ter acreditado no potencial deste trabalho e assim me passar seus conhecimentos.

A todos os amigos de faculdade, pelos momentos de descontração nas aulas e fora delas. E pelas inúmeras provas verdadeiras de amizade e por todos os bons momentos que passamos nesses últimos anos.

Aos amigos fora da faculdade que entenderam meus momentos de estresse e compreenderam a minha distância em certos momentos.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho e do meu sonho.

Que vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.

Charles Chaplin

Resumo

Este Relatório de Estágio Supervisionado do curso de Administração aborda uma análise da terceirização no setor público através de um estudo multicaso. A terceirização surgiu de um modelo que propunha a redução da estrutura organizacional e a flexibilização da organização do trabalho e da forma de contratação. Essa técnica começou a ser introduzida no serviço público após a reforma administrativa que propunha “enxugar” a máquina estatal. O objetivo proposto consiste em analisar os conflitos existentes em processos trabalhistas, entre o empregado, a empresa terceirizadora e o ente público, ora tomador do serviço. Para alcançar tal objetivo, a metodologia utilizada foi de natureza qualitativa e descritiva, por meio de um estudo multicaso, tendo os dados sido coletados através de uma análise documental. Os resultados demonstraram que há uma cultura de proteção do ente público, que mesmo após cometer falhas durante o contrato de prestação de serviços, conseguiu que a justiça o absolvesse da responsabilização subsidiária. Isso só evidencia a necessidade de uma legislação que melhor regulamente a terceirização.

Palavras-chave: Terceirização; Entes Públicos; Reclamações Trabalhistas.

Abstract

This Supervised Internship Report from course of Administration addresses an analysis of outsourcing in the public sector through a multi case study. The outsourcing has emerged a model which proposed the reduction of the organizational structure and the flexibility of work organization and the way of hiring. This technique began to be introduced in the public service after the administrative reform which proposed "wipe away" the state owned machine. The proposed objective is to analyze the conflicts in labor lawsuit, between the employee, the outsourcer company and the public entity, sometimes the service taker. To achieve this objective, the methodology used was qualitative-descriptive, through a multi case study and the data was collected through documentary analysis. The results showed that exist a culture of protection of public entity, that even after committing faults during the contract to provide services, was able to get the justice absolution of accountability subsidiary. This is evidence of the need for legislation to regularly better the outsourcing.

Key-words: Outsourcing; Public entities; Labor claims.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos trabalhadores em empresas tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes, 2010.....	19
Tabela 2 – Condições de trabalho e terceirização.....	20
Tabela 3 – Distribuição dos trabalhadores em empresas tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes, por escolaridade, 2010.....	21

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ART.	Artigo
CCQ	Círculos de Controle de Qualidade
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
JIT	<i>Just in Time</i>
STF	Supremo Tribunal Federal

TST Tribunal Superior do Trabalho
UnB Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. AS TRANSFORMAÇÕES ATUAIS NA PRODUÇÃO CAPITALISTA	14
2.1 A reestruturação produtiva	14
2.2 O modelo japonês de produção	15
2.3 As consequências da reestruturação nas relações de trabalho	17
2.4 Os processos de terceirização	18
2.5 As tensões em torno da terceirização	19
2.6 As repercussões no setor público	21
2.7 Direitos e conflitos da terceirização em instituições públicas	23

3. METODOLOGIA	25
4. OS INTERESSES E CONFLITOS PRESENTES NOS PROCESSOS JUDICIAIS QUE ENVOLVEM A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	27
4.1 O caso contra o município de Bento Gonçalves – RS	27
4.2 O caso contra o Ministério da Integração Nacional	29
4.3 O caso contra a Fundação Universidade de Brasília	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

Os meios de produção capitalistas dominaram as indústrias por várias décadas, esses meios são voltados para a acumulação de capital direto, ocorre que esses meios de produção são dominados pela classe rica, a burguesia, detentora também do capital, enquanto o trabalhador é assalariado.

Esses meios de produção capitalista começaram a sofrer com as crises existentes entre produção e consumo, pois a demanda por muitas vezes se fazia menor que a oferta. Essas crises são importantes para criar uma reciclagem do capital e reorganizar as estratégias de produção, porém elas fazem com que o capitalista, dono da indústria perdesse capital e conseqüentemente poder político. Assim, com o tempo, esse meio de produção foi perdendo força e gerando uma reestruturação produtiva.

Essa reestruturação se fazia presente na flexibilização dos meios de contratação e de divisão e organização do trabalho. Inicialmente as modificações aplicadas foram referentes a divisão e organização do trabalho, as empresas começaram a desenvolver formas de produção que utilizasse melhor o espaço e a mão de obra, fazendo ainda com que os próprios trabalhadores fossem instrumento de medição e controle da produção.

A partir da visão de reestruturação produtiva, um modelo ganhou destaque, o toyotismo, a aplicação dessa prática japonesa de gestão do trabalho se intensificava na otimização do processo produtivo.

No Brasil, esse modelo pretendia diversificar a estrutura produtiva, através de mudanças que iriam desde o chão da fábrica até os cargos mais altos, utilizando também da introdução da ideologia de administração participativa, introduzindo os profissionais de engenharia na tomada de decisões. O Brasil sofria com defasagem técnica e organizacional e com alguns problemas quanto aos direitos sociais do empregado, o que juntamente a essa reestruturação produtiva, causou conseqüências nas relações trabalhistas.

A reestruturação produtiva causa uma reestruturação das relações de trabalho, essa última, afeta diretamente o trabalhador, reduzindo o seguro desemprego, desvalorizando o poder de compra, flexibilizando o salário e a jornada de trabalho e influenciando a perda da estabilidade. Além de que, a flexibilização nas formas de contratação afeta as garantias trabalhistas, o que também prejudica o trabalhador.

Toda essa reestruturação e flexibilização se torna mais evidente na terceirização, uma forma de contratação que transfere o cumprimento de certas atividades para funcionários de uma empresa contratada, e é na terceirização que se melhor observa as problemáticas sociais causadas pela flexibilização.

Essas problemáticas estão em sua maioria ligadas à desqualificação ou semiquificação da mão de obra, visto que esta falta de qualificação afeta a remuneração, o número de acidentes e até mesmo a reinserção do funcionário no mercado de trabalho, mas há também problemáticas causadas pela própria contratação do terceirizado, uma mão de obra mais barata e que trabalha mais, o que deixa os funcionários contratados receosos de perderem seus empregos.

Mesmo assim, a terceirização ganhou uma proporção muito grande no mercado, chegando a se instalar no setor público, gerando uma reforma administrativa que ajudou o Estado a concentrar-se no seu objetivo principal.

Esse trabalho se justifica, pelo fato de a terceirização fazer com que a relação trabalhista deixasse de ser uma relação bilateral e se tornasse triangular. Nos últimos anos essa discussão tem se revestido de grande importância, pois muito se tem debatido quanto a responsabilização subsidiária do ente público quanto as verbas trabalhistas não adimplidas pela empresa contratada, já que o ente público foi beneficiado pelo serviço prestado. Essas discussões têm-se refletido nos julgamentos de ações que versem sobre as verbas trabalhistas do empregado e que almejem quitação dessas verbas pela empresa empregadora e pelo ente público, tomador do serviço, uma vez que as instâncias de julgamento se conflitem quanto a esta responsabilização.

Como parte do objeto desta pesquisa, estão os entes públicos que vigoram no polo passivo das ações que aqui serão analisadas, quais sejam, o Município de Bento Gonçalves – RS, o Ministério da Integração e a Fundação Universidade de Brasília.

Desta forma buscou-se responder o seguinte questionamento: quais os conflitos e tensões presentes nos processos judiciais quanto a terceirização envolvendo as instituições supracitadas? Em face desta questão, o objetivo geral foi definido da seguinte forma: identificar os conflitos existentes em processos trabalhistas, entre o empregado, a empresa terceirizadora e o ente público, ora tomador do serviço. Para alcançá-lo, os objetivos específicos foram assim estabelecidos:

- Descrever a relação trabalhista nos processos elencados;

- Identificar os sujeitos envolvidos nas ações;
- Descrever os conflitos existentes em cada ação.

2. AS TRANSFORMAÇÕES ATUAIS NA PRODUÇÃO CAPITALISTA

Para melhor compreender as transformações no modelo produtivo capitalista, se faz necessário entender o capitalismo, que é considerado o sistema econômico mundial, com relações político-econômicas que visam à acumulação de capital, essas transformações impactaram a acumulação deste capital.

As transformações na dinâmica de produção capitalista se deram após algumas crises, que são interpretadas como um desequilíbrio entre a produção e o consumo, ocorre que, houve a produção excessiva de bens, quantia essa que se sobrepôs a demanda, o que gera uma crise econômica, afetando assim, o processo de acumulação. Porém, estas crises são essenciais ao desenvolvimento do capitalismo, pois desenvolvem a reciclagem do capital e a reorganização das estratégias de produção (MOTA, 2009).

É importante compreender que essas crises apresentam características diferentes para os trabalhadores e para os capitalistas. Para os capitalistas, se demonstra como uma ameaça ao poder destes, já para os trabalhadores, representa um aumento de submissão, visto que a perda de capital culmina no aumento de demissões, cortes salariais, enfraquecimento do proletariado e de sua capacidade organizativa (MOTA, 2009).

Essas crises também servem para mostrar as contradições do modo produtivo capitalista, como a socialização da produção, a apropriação privada da riqueza, a produção racional dentro da empresa, a maximização dos lucros e conseqüente diminuição destes nos concorrentes, e a crescente produção se sobrepondo a capacidade de consumo. Devido a estas crises, surge um processo que é responsável por causar mudanças significativas, sejam elas internas ao modelo produtivo ou direcionadas a um processo revolucionário, que leva em consideração os objetivos e interesses sociais (MOTA, 2009).

Essas inúmeras crises fizeram com que se gerasse uma reestruturação produtiva que buscasse uma flexibilização dos modelos de contratação e organização do trabalho como será mostrado no tópico a seguir.

2.1 A reestruturação produtiva

As inúmeras crises presentes nos modelos capitalistas direcionavam para a necessidade de sua superação, crises estas, mais visíveis em empresas pouco flexíveis e que tinham dificuldade para responder com presteza ao mercado dinâmico e instável, uma vez que a flexibilidade se tornara palavra de ordem, tendo em vista a necessidade de atender mais rapidamente a demandas em constante mudança (DIAS, 2012).

De acordo com Dias (2012), nos anos 70, fatores como a crise do petróleo, mudanças nas características de demanda, aumento nos custos da mão de obra e etc., fizeram com que grandes empresas, pouco flexíveis, passassem por uma crise profunda nos anos seguintes, o que as levou a redefinirem as características de mercado, de forma a garantir alternativas organizacionais para se adaptarem às mudanças.

Então, novas estratégias de planejamento da produção começaram a ser aplicadas, objetivando a alteração da forma de divisão e organização do trabalho. Adotar métodos de trabalho que utilizam a formação de grupos ou células de produção têm sido muito comum nas indústrias. Com esse sistema, as atividades passam a ser realizadas em um mesmo espaço, o que favorece a comunicação entre as atividades, além de pressupor uma polivalência ou multifuncionalidade do trabalhador, assim o trabalhador deixa de se limitar a uma única operação e passa a ocupar um grupo delas (NAVARRO, 2006).

De acordo com Navarro (2006), em contrapartida, essas células ou grupos de produção recebem remuneração equivalente a produção do grupo, o que se torna um instrumento de medição e controle sobre o trabalho e o trabalhador, válido para o empresário e para os próprios trabalhadores, não necessitando mais de um supervisor. Dessa forma os próprios companheiros de trabalho supervisionam uns aos outros, controlando o ritmo e a qualidade do produto, tendo em vista a interdependência desses fatores com sua remuneração.

Quem primeiro se adequou a estas tendências de organização do trabalho foram as pequenas e médias empresas que criaram um ambiente de competitividade se destacando nas concentrações setoriais e geográficas destas empresas, o que garante uma série de economias externas e permite maior flexibilidade e conseqüentemente uma organização baseada na desverticalização do ciclo produtivo (DIAS, 2012).

Gradativamente a estrutura econômica baseada na acumulação capitalista foi se modificando através da inserção de processos de descentralização produtiva, característico do modelo de trabalho toyotista.

2.2 O modelo japonês de produção

A visão voltada para acumulação de capital foi empregada pelos modelos taylorista e fordista, que foram sendo alterados, combinados ou supridos por formas produtivas mais flexíveis, como o modelo japonês, o toyotismo (ANTUNES, 1999, apud OLIVEIRA, 2004).

A reestruturação produtiva nesse modelo, surge de uma modificação do paradigma de desenvolvimento industrial brasileiro, que buscou aliar características obtidas através da experiência japonesa com tendências internacionais. Ao ponto que o Brasil busca o enquadramento mundial, através da estabilidade e o crescimento econômico alcançado a partir desta reestruturação estatal e da estrutura produtiva, se faz necessário incorporar o modelo japonês tanto na forma de gestão como adaptar técnicas utilizadas por este (OLIVEIRA, 2004).

Técnicas como, JIT, kanban, kaisen, andon e a terceirização, são bem comuns no processo de reestruturação, além de formas de gestão como, trabalho em grupo, trabalho polivalente, o envolvimento implicado, CCQ e o sindicato-empresa, e a inovação tecnológica, são utilizadas para renovar a relação de subordinação existente entre capital e trabalho (ALVES, 2000 apud OLIVEIRA, 2004).

Neste sentido, acredito que o modelo japonês com seus elementos, não se limita a caracterização de um novo padrão de gestão/organização produtiva, pois estas mudanças criam uma diferenciação que flui de dentro para fora da organização, principalmente por que essas técnicas administrativas são responsáveis por verdadeiros milagres econômicos.

Milagres estes, necessários ao Brasil, tendo em vista que o país, do período pós-guerra até os anos 1970, vivia um momento de pouca diversidade na estrutura produtiva, que era evidenciado pela baixa quantidade de indústrias voltadas a produção de bens de consumo não duráveis, a falta de integração do mercado de trabalho, a força de trabalho concentrada no meio rural e as bases sociais sindicais restritas, o que só demonstrava ainda mais a necessidade de se aplicar padrões tecnológicos e estruturas produtivas, e de se organizar o trabalho (MATTOSO, 1995 apud OLIVEIRA, 2004).

A globalização dos negócios gerou ainda mais impactos no Brasil, por este motivo intensificou-se o interesse pela implantação destas técnicas japonesas na década de 1970, quando ficou evidenciada a superioridade nas estratégias de resolução das problemáticas envolvendo a lucratividade da empresa, verificando os ganhos obtidos em 1980, até que se concretizou em 1990, quando assumiu um papel mais voltado para a busca de uma reformulação da base técnica, inclusão do padrão microeletrônico e da reimplantação de uma divisão internacional do trabalho que levasse em consideração à integração ao capitalismo globalizado (POCHMANN, 2000 apud OLIVEIRA, 2004).

Embora não se tratasse de uma revolução, as modificações ocasionadas pelo modelo no Brasil eram profundas, e iria atingir até grandes indústrias, maravilhadas com o sucesso japonês. Aqui, as técnicas “toyotistas” não se limitariam ao chão de fábrica, até mesmo os engenheiros foram afetados, passando a aprender sobre administração participativa. Esse gerenciamento participativo gera consideráveis ganhos de recursos, dando suporte e desenvolvendo quadros de atuação profissional, que culminam em inovações observadas no setor privado (OLIVEIRA, 2004).

Diante disto, deduzimos que a implementação destas técnicas exigiu um período de adequação, compreensão e de desprendimento das técnicas anteriormente adotadas, e que conseqüentemente foi um processo difícil, tendo em vista a ideologia já formada e adotada na empresa.

De acordo com Coutinho (1995 apud OLIVEIRA, 2004), o Brasil à esta época sofria com defasagens técnicas e organizacionais, deficiências relacionadas à estrutura organizacional e aos fatores sistêmicos, que era evidenciado no grau de concentração do capital, a divisão das atividades dos grupos econômicos por setores e, principalmente, o atraso organizacional quanto à eficácia das estratégias empresariais.

Vale salientar também, que a década de 1970 e parte de 1980 estava inserida no período de ditadura militar, vivido com grande repressão às garantias individuais, proibição da liberdade de expressão e associação, o que resultou na perda do sistema de relações de trabalho existentes no espaço social, determinadas pelas negociações coletivas e pelo Estado, o que proporcionava um maior controle sobre o trabalho às empresas (OLIVEIRA, 2004).

A aplicação desse modelo flexível de organização do trabalho, gerou algumas conseqüências nas relações de trabalho, estas são melhor descritas no tópico a seguir.

2.3 As consequências da reestruturação nas relações de trabalho

A reestruturação produtiva gera uma reestruturação das relações com os trabalhadores. Regular o trabalho implica na criação de custos diretos e indiretos, restando à empresa o trabalho de ajustar os custos de trabalho aliando estes às novas relações produtivas. Essas mudanças ocorridas no cenário organizacional levam a diversos fins prejudiciais ao empregado como a redução do seguro desemprego, a perda de estabilidade, a desvalorização do poder de compra, a flexibilidade salarial e da jornada de trabalho, além de uma redução do poder da esfera pública para a empresa (MARTINS, MOLINARO, 2013).

Como vimos, a reestruturação leva a adoção de novas técnicas produtivas, e algumas dessas técnicas produtivas geram um novo tipo de relação trabalhista, o que provoca esses prejuízos ao empregado.

De acordo com Martins e Molinaro (2013), o novo modelo de desenvolvimento econômico e a adoção de uma determinada técnica administrativa, prejudica algumas garantias obtidas pelo direito do trabalho na relação salarial, como é o caso do caráter coletivo do trabalho, a efetividade do emprego e a uniformização da relação social, o que culmina na ruptura do contrato social e da relação salarial, pois algumas técnicas administrativas são desregulamentadas ou possuem uma precarização dessa regulamentação em função dos avanços na economia mundial e da globalização.

Ainda de acordo com os autores, dependendo da economia a qual esteja se buscando reestruturar, pode-se perceber certa inflexão na estrutura de mercado, como no Brasil, onde as novas formas de organização laboral do cenário mundial mantêm uma certa pressão no sentido de mudar as relações existentes que geram outras estratégias gerenciais no que tange a remuneração dos resultados, no enxugamento da estrutura de cargos e salários, na redução dos salários e institucionalização do trabalho aos domingos.

A busca por demandas de flexibilização da mão de obra e também dos direitos inerentes a ela, se expressa nas medidas legais que instituem os contratos temporários, redução das contribuições sociais, diminuição da fiscalização dos contratos de trabalho, contratos de prestação de serviços de natureza de pessoa jurídica (MARTINS, MOLINARO, 2013).

Nesse contexto das relações de trabalho, muitas características que foram elencadas, se parecem, em muito, com as características da contratação de terceiros, ou seja, terceirização, da qual trataremos melhor no próximo tópico.

2.4 Os processos de terceirização

As diversas mudanças, já apresentadas, no sistema produtivo, e conseqüentemente no modelo de acumulação de capital, que se tornara mais flexível, substituindo os sistemas de produção de larga escala, geraram um mercado de trabalho com nova aparência, a qual se destaca pela crescente flexibilização da produção, perceptível através da crescente desregulamentação das formas clássicas de contratação da mão de obra.

No Brasil, a reestruturação produtiva se deu a partir da implantação da ideologia de acumulação flexível, que aliada a abertura dos mercados internacionais aprofundou o processo no país, sobretudo doravante a adoção da prática das estratégias de terceirização. Essa estratégia empresarial, baseia-se em transferir certas atividades ou partes destas, anteriormente desenvolvidas na própria empresa, para fora da mesma, eximindo-a dos salários e encargos trabalhistas antes pagos a funcionários contratados por ela (TORREÃO, 2009).

De acordo com Dias (2012), a terceirização proporciona a empresa um maior grau de flexibilidade, ajudando-a a responder com mais celeridade às inconsistências do mercado, sem ter que aumentar os custos com o ajuste da capacidade produtiva. Externalizar a atividade se torna vantajoso, pois reduz o volume de capital comprometido, transfere os riscos da produção para a empresa responsável e permite a redução de investimentos.

Tanto a reestruturação produtiva como a própria terceirização modificou as relações entre as empresas, tendo em vista os vínculos criados entre as empresas contratadas e contratantes. Esse novo padrão de relação entre as empresas introduz uma nova organização da produção, pois os agentes envolvidos na produção participam de uma mesma cadeia de produção (DIAS, 2012).

Porém, mesmo apresentando essa face benéfica, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – Dieese reconhece que no Brasil a terceirização não deixa de trazer sérios problemas sociais para os trabalhadores e que as empresas tem recorrido a todas as principais formas de contratação, como é o caso da subcontratação de mão-de-obra, do contrato temporário, da contratação de mão-de-obra por empreiteiras, do trabalho a domicílio, do trabalho por tempo determinado, e do trabalho sem registro em carteira. O que se observa, é uma flexibilização também dos direitos trabalhistas (DIEESE, 2011).

A terceirização gera diversas problemáticas sociais, que no próximo tópico serão discutidas com mais ênfase.

2.5 As tensões em torno da terceirização

De acordo com o dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores, elaborado pelo Dieese e a CUT Brasil em 2011, o número de trabalhadores terceirizados no Brasil, é de mais de $\frac{1}{4}$ (25%) do total de trabalhadores contratados, como mostrado na Tabela 1.

TABELA 1 – Distribuição dos trabalhadores em empresas tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes, 2010.

Setores	Número de Trabalhadores	%
Setores Tipicamente Terceirizados	10.865.297	25,5
Setores Tipicamente Contratantes	31.740.392	74,5
Total	42.605.689	100,0

Fonte: Rais, 2010. Elaboração DIEESE/CUT Nacional, 2011. Nota: setores agregados segundo Classe/CNAE 2.0. Não estão contidos os setores da agricultura.

A competitividade gerada pela globalização, fez com que as empresas buscassem meios de alcançar os mesmos resultados, reduzindo os gastos atrelados a produção. A terceirização, sob o ponto de vista financeiro-empresarial, foi um destes meios, pois à medida que possibilita a contratação de mão de obra, consegue reduzir os custos atrelados a esta (CABRAL JÚNIOR, 2003).

Porém essa redução de custos, gera um tratamento diferenciado entre os profissionais terceirizados e os contratados, como pode ser observado na Tabela 2.

TABELA 2 – Condições de trabalho e terceirização.

Condições de Trabalho	Setores Tipicamente Contratantes	Setores Tipicamente Terceirizados	Diferença Terceirizados/ Contratantes
Remuneração de Dezembro (R\$)	1.824,2	1.329,4	-27,1%
Tempo de Emprego (Anos)	5,8	2,6	-55,5%
Jornada Semanal Contratada (Horas)	40	43	7,1%

Fonte: Rais, 2010. Elaboração DIEESE/CUT Nacional, 2011. Nota: setores agregados segundo Classe/CNAE 2.0. Não estão contidos os setores da agricultura. Esses dados foram obtidos na RAIS 2010 On line.

Observando esses dados, percebe-se que a inserção da terceirização no sistema jurídico brasileiro gerou invariavelmente prejuízos à parte hipossuficiente da relação trabalhista, o empregado. Tendo em vista que os direitos do cidadão, mais precisamente os direitos e garantias postas em defesa do trabalhador, não são amplamente respeitados, o que exerce grande influência nas relações sociais dos trabalhadores (CABRAL JÚNIOR, 2003).

A terceirização do ponto de vista social é um retrocesso, pois como foi mostrado na Tabela 2, o terceirizado recebe 27,1 % a menos de salário, trabalhando 3 horas semanais a mais e permanece 55,5% menos no emprego, demonstrando que não há estabilidade e representatividade deste funcionário, e corroborando com a ideia de que o maior beneficiário é a empresa (DIEESE, 2011).

Ainda de acordo com o Dieese (2011), em setores de maior periculosidade como o de energia elétrica, extração e refino de petróleo e de siderurgia, a realidade tem se mostrado cruel. Na pesquisa realizada pela subseção do Dieese do Sindieletro Minas Gerais, em 2010, que utilizou dados disponibilizados pela Fundação Comitê de Gestão Empresarial, obtidos entre 2006 e 2008, contabilizaram 239 trabalhadores mortos por acidente de trabalho, dentre os quais, 193 ou 80,7% eram trabalhadores terceirizados. Observando esse dado, pode-se extrair que, por o trabalho terceirizado pouco exigir qualificação, resulta no aumento dos acidentes e mortes no trabalho.

Corroborando essa ideia, de que em sua grande maioria os trabalhadores terceirizados são pouco qualificados, está a Tabela 3.

TABELA 3 – Distribuição dos trabalhadores em empresas tipicamente terceirizadas e tipicamente contratantes, por escolaridade, 2010.

Escolaridade	Setores Tipicamente Terceirizados		Setores Tipicamente Contratantes		Total	
	Número de Trabalhadores	%	Número de Trabalhadores	%	Número de Trabalhadores	%
Até o 5º ano do ensino fundamental	1.160.067	10,68	2.040.422	6,43	3.200.489	7,51
Ensino fundamental completo	3.062.716	28,19	5.681.954	17,90	8.744.670	20,52
Ensino médio completo	5.448.456	50,15	16.168.017	50,94	21.616.473	50,74
Mais que ensino médio completo	1.194.058	10,99	7.849.999	24,73	9.044.057	21,23
Total	10.865.297	100,0	31.740.392	100,0	42.605.689	100,0

Fonte: Rais, 2010. Elaboração DIEESE/CUT Nacional, 2011.

Nota: setores agregados segundo Classe/CNAE 2.0. Não estão contidos os setores da agricultura.

A proporção que a terceirização atingiu causou efeitos devastadores à classe trabalhadora, fazendo com que se despertasse para uma reflexão e uma ação mais ofensiva em relação à questão. O próprio fato de os processos judiciais serem resultado da precarização das condições de trabalho e do não cumprimento do contrato de trabalho pelo empregador, pode ser em parte explicado pela rapidez na qual se implantou a terceirização e a dimensão que tomou sem que o legislativo conseguisse acompanhar esse ritmo (CABRAL JÚNIOR, 2003).

Esta técnica administrativa, também está presente no âmbito público, no tópico a seguir, falaremos das repercussões da aplicação da terceirização nesse setor.

2.6 As repercussões no setor público

No setor público brasileiro, a terceirização teve seu início ainda na década de 1960 com as discussões acerca do tamanho da máquina administrativa, culminando na promulgação do Decreto-lei 200/67 que gerou a Reforma Administrativa do Estado. Correntes políticas de cunho neoliberal pregavam a contratação de mão de obra externa para desempenhar certas atividades que não eram consideradas atividades-fim do estado, devendo o Estado se concentrar naquilo que seria o objeto de suas funções (FERRAZ, 2006).

Após esse Decreto, diversas outros dispositivos normativos foram sendo criados dando maior abrangência a terceirização, a Lei n.º 5.645/70 que dispôs sobre quais as atividades poderiam ser terceirizadas no âmbito público, a Lei n.º 6.019/74 que dispôs sobre o regime de contratação temporária, o Decreto-lei 2300/86 que dispunha sobre as licitações e os contratos específicos, contemplando a contratação de terceiros, no âmbito da administração federal (CABRAL JÚNIOR, 2003).

Em 1988 com o advento da nova Constituição, muita coisa foi alterada, pois como não havia uma regulamentação mais completa quanto a contratação de mão de obra por empresas públicas, e acabava-se gerando o vínculo empregatício entre o ente público e a pessoa contratada por ele. Porém a Constituição de 1988 trouxe consigo um novo arcabouço jurídico institucional voltado para o serviço público, intitulado Regime Jurídico Único que normatizou as contratações no setor público, permitindo apenas a vinculação e contratação mediante concurso público (MARTINS, MOLINARO, 2013).

A partir da visão dos autores supracitados, na década de 90, o governo sofrera com pressões econômicas e políticas, tanto nacionais como internacionais, que influenciaram a decisão por diminuir o Estado e flexibilizar a relação de trabalho. O objetivo principal dessa delimitação do tamanho do Estado era definir o papel regulador deste, recuperar a governança ou a capacidade econômica e administrativa voltadas para a implantação de decisões políticas tomadas pelo governo e aumentar a governabilidade ou capacitar o governo para intermediar interesses e garantir legitimidade.

Então, em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, que permitiu a contratação, de pessoal regido pela CLT, por instituições públicas, o principal objetivo desta Emenda era reduzir o quadro de servidores públicos, conter os gastos públicos, permitir aprovação de medidas para demissão voluntária, limitar despesas com pessoal, e ampliar condições para contratação temporária (MARTINS, MOLINARO, 2013).

Levando em consideração os autores acima citados, a política de redução do Estado, através da privatização, da redução dos gastos com pessoal e a não realização de concurso público pelo governo federal, foram preponderantes para o crescimento das contratações de mão de obra, o que gerou grandes prejuízos para o trabalhador. A introdução de modelos de contratação precários, pois em sua maioria o ente público tem amparo legal quanto a sua proteção, certamente pouco regulados, vai comprometer direitos sociais conquistados pelos trabalhadores.

De acordo com o Dieese (2011), contratando com o setor público, as empresas, objetivando vencer o processo licitatório e sua contratação para execução do serviço, por uma questão de ingerência ou mesmo utilizando de uma manobra administrativa, apresentam valores inexequíveis, que não suprem sequer as necessidades para cumprimento das obrigações trabalhistas cabíveis em processos rescisórios. O resultado desta prática é o desemprego repentino, acompanhado da falta de pagamento das verbas por parte do empregador. Além disso, as perspectivas de regularização da situação são muito pequenas, uma vez que os trabalhadores acionam a justiça e o ente público se salvaguarda no sentido de não se responsabilizar pelo pagamento.

As implicações trazidas pela adoção dessas técnicas de contratação de terceiros na prestação de serviços pelos entes públicos, geram diversas implicações sociais, legais e trabalhistas, que serão melhor apresentadas no próximo tópico.

2.7 Direitos e conflitos das normas de terceirização em instituições públicas

Alguns dispositivos legais que instituem e regularizam a terceirização no ente público já foram citados, neste tópico serão expostas as legislações que se fizeram mais presentes na análise dos processos judiciais.

A princípio vale salientar que a terceirização só é válida se estiver expressamente permitida pelos dispositivos normativos, então, se não estiver normatizada, gera vínculo empregatício.

A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, regula expressamente o vínculo empregatício e dispõe quem são os sujeitos da relação de emprego, em seus Arts. 2º e 3º. É sabido pelo senso comum que a terceirização só pode existir quando se tratar de atividades meio, nunca de atividades fim, na CLT só há a o conceito de atividade fim, em seu Art. 581, § 2º.

Em se tratando do âmbito público, a Lei 8.666/93 foi quem estabeleceu os direcionamentos legais sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes às obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações nas esferas Federais, Estaduais, no Distrito Federal e Municipais.

De acordo com Cabral Júnior (2003), a terceirização no âmbito da Administração Pública, exige cautela do administrador, pois apesar de resguardada pelo art. 71 da Lei 8.666/93, a dívida trabalhista das empresas terceirizadas podem recair sobre o órgão tomador dos serviços, a chamada responsabilidade subsidiária. Para que isso não ocorra, o administrador público deve exigir garantias e fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços, especialmente quando o contrato de trabalho for encerrado.

Ainda de acordo com o autor, o que confirma essa responsabilização subsidiária é a orientação do Tribunal Superior do Trabalho fixou duas súmulas jurisprudenciais a esse respeito: o Enunciado 256 (1986), e, em substituição à este, o Enunciado 331 (1993). Porém, criou-se uma celeuma jurídica quando o STF aprovou a Ação Direta de Constitucionalidade nº 16 que nega a responsabilização subsidiária do ente público a não ser, por negligência quanto à fiscalização do cumprimento do contrato.

Ocorre que a falta de uma regulamentação mais completa, prejudica a base salarial do terceirizado, que tem salário menos do que um funcionário contratado, interfere nos direitos

referentes à jornada de trabalho, pois o funcionário terceirizado, em sua maioria, não recebe horas extras, afeta garantias trabalhistas a exemplo das férias, uma vez que por possuir uma vida útil curta, dentro da empresa, o terceirizado, por vezes não completa o período aquisitivo para estas, ainda pode-se elencar que os funcionários terceirizados, não possuem os mesmos benefícios que os contratados, como por exemplo plano de saúde, dentário, e etc.

Com essa fundamentação, apresentar-se-á na próxima seção, a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa.

3. METODOLOGIA

O anseio de aprofundar o conhecimento acerca de uma prática administrativa e seu reflexo nas relações trabalhista e para o trabalhador deu-se a partir de uma inquietação quanto a responsabilização do ente público no que tange as verbas trabalhistas não quitadas pela empregadora.

Buscou-se através desse trabalho, descrever as problemáticas envolvidas nesta temática, identificar os sujeitos e avaliar a prática existente nos julgados, quanto aos efeitos que causarão ao empregado.

A metodologia utilizada no estudo de multicaso foi a descritiva, pois procurou apresentar ações que demonstrassem as diferentes formas de julgamento, as diferentes visões e conclusões de cada processo e qual a implicação para o trabalhador.

Segundo Vergara (2007, p. 47), a pesquisa descritiva apresenta as características de determinada população ou fenômeno, estabelece relações entre variáveis e define sua natureza, “não têm compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é do tipo qualitativa. Richardson (2011, p. 80), expõe que “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”.

Do ponto de vista dos meios de investigação, o estudo pode ser enquadrado como uma pesquisa documental e um estudo de multicasos.

As ações foram escolhidas a partir de uma ampla pesquisa nos sites dos tribunais, filtrando a pesquisa a partir daquelas ações que já estivessem transitado em julgado, para que não sofresse nenhuma alteração no decorrer do estudo e prejudicasse a análise, e buscou-se por órgãos de diferentes ramos de atuação para demonstrar a vasta atuação da terceirização e a uniformidade dos julgados, chegando a estas três ações judiciais.

O primeiro processo número 0000897-28.2011.5.04.0512, tem como reclamante o senhor Pedro Franchini, litigando contra sua empregadora, a Cooperativa Mista dos Trabalhadores Autônomos do Alto Uruguai Ltda. e o tomador do serviço, o Município de Bento Gonçalves – RS. O segundo processo número 0001258-78.2013.5.10.0004, tem como reclamante a senhora Suzy de Araújo Amorim, trazendo como reclamados sua empregadora, a empresa L&M Conservação e Obras Ltda. – EPP e como tomador de serviço, o Ministério da Integração Nacional. O último processo, com número 0001374-09.2012.5.10.0008, possui como reclamante a senhora Germiniana Dias de Oliveira Silva, e reclamados a AST – Assessoria em Serviços Terceirizados Ltda., sua empregadora, e a Fundação Universidade de Brasília, sua tomadora de serviço.

A pesquisa documental teve como finalidade analisar as ações naturalmente desenvolvidas no processo judicial acerca da terceirização no setor público, bem como a compreensão do julgamento e da repercussão deste para o empregado. Para Vergara (2007, p. 48), “a investigação documental é realizada em documentos observados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza ou pessoa”.

4. OS INTERESSES E CONFLITOS PRESENTES NOS PROCESSOS JUDICIAIS QUE ENVOLVEM A TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A partir deste ponto foi analisado os processos judiciais acerca da terceirização no setor público, de forma a favorecer o vislumbre das etapas do processo levando em consideração alguns pontos tratados neste trabalho.

4.1 O caso contra o município de Bento Gonçalves – RS

O reclamante Pedro Franchini era associado da Cooperativa Mista dos Trabalhadores Autônomos do Alto Uruguai Ltda., que concorre a licitações e intermedia mão de obra e agencia serviços com obtenção de vantagem pecuniária. Prestou serviços para o Município de Bento Gonçalves, alocado na limpeza pública, no período de 2009 a 2011. Decidiu por entrar com uma demanda judicial visto que não recebera verbas trabalhistas, tais como férias, 13º salário e FGTS, perfazendo o valor da causa R\$ 20.000,00 (Vinte mil reais).

Esse tipo de contratação remete-se ao modelo japonês, com sua ideologia de flexibilização dos contratos e da organização trabalhista, uma vez que as alianças interempresariais substituem os grandes conglomerados e a organização vertical cede seu lugar para a transferência de parte da produção e dos serviços a outras empresas. Chamada, assim, especialização flexível, o que faz com que a Administração Pública, Município de Bento Gonçalves, possa concentrar-se nas suas funções precípuas, como a saúde, a educação e a segurança pública (CABRAL JÚNIOR, 2003).

Ocorre que, em Janeiro de 2011 a Administração Municipal decidiu por exigir da cooperativa comprovante de quitação das verbas trabalhistas de 2010, a cooperativa não apresentou tais documentos e demonstrou interesse por não manter contrato com o município.

Dessa forma, o reclamante, agora desempregado, buscou, no mesmo ano, seus direitos pela via judicial, contra a empresa que lhe terceirizou, a Cooperativa, e o tomador de seus serviços, o Município de Bento Gonçalves.

Na primeira audiência, quem se fez presente foi o reclamante e seu advogado, e o representante do Município, como não houve acordo entre as partes, foi marcada nova audiência para que o Juiz prolatasse sua sentença. Nesta nova audiência, o Juiz julgou o processo parcialmente procedente, condenando a Cooperativa e, subsidiariamente, o Município, quanto ao pagamento das verbas trabalhistas.

Considerando que o julgamento foi desfavorável para ambas as partes, o reclamante e o Município recorreram da sentença. No recurso interposto pelo reclamante, ele externava o interesse em obter a totalidade da sentença, que foi negado. Já o recurso interposto pelo representante do Município, evocava o Art. 71, § 1º da Lei 8.666/93, tentando mostrar que o Município não poderia ser responsabilizado pelas verbas trabalhistas não quitadas, porém o recurso foi provido parcialmente, afastando, apenas, o pagamento dos honorários assistenciais.

Neste momento, o representante do Município de Bento Gonçalves decide por recorrer tendo em vista ainda ser responsabilizado pelas verbas trabalhistas, alegando o mesmo Artigo citado no recurso anterior, porém o Tribunal Superior do Trabalho manteve a responsabilidade subsidiária, justificando pela Súmula 331 que ele, como tomador do serviço, foi negligente no decorrer da prestação do serviço, pois se beneficiou do trabalho prestado e não fiscalizou a quitação dos deveres trabalhista da Cooperativa, empregadora, o que o torna responsável subsidiário pela satisfação desses créditos trabalhistas.

É importante destacar que qualquer ato do administrador público deve ser respaldado na legislação, desta forma, a fiscalização do modo que ocorreu está correta, pois não havia nada na legislação que àquele tempo exigisse do administrador público uma fiscalização mensal quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada. Do ponto de vista social, levando em consideração a pessoa do empregado, o ente público falhou, visto que o pagamento que é feito à empresa é mensal e os salários e contribuições trabalhistas são pagas mensalmente, deveria o órgão exigir os comprovantes de quitação em igual período, pois desta forma teria prevenido esta situação.

Em última instância o representante do Município de Bento Gonçalves interpôs Agravo de Instrumento, evocando a ADC nº 16, e conseguiu afastar sua responsabilidade subsidiária. Desta forma, o processo segue, porém, apenas contra a Cooperativa.

Observa-se os conflitos existentes entre normas que regulam a terceirização no âmbito público, percebe-se que as diferentes instâncias do Judiciário interpretam o caso de forma diferente e que no fim há uma tendência a proteção do ente público, visto que a ADC nº 16 resguardou o direito do ente à responsabilização.

Ocorre que a decisão do Agravo de Instrumento ocorreu no dia 25 de Fevereiro de 2016, ou seja, há quase 5 anos o senhor Pedro Franchini tenta receber uma quantia a qual ele faz jus, pois ele trabalhou por ela e que há mais de 6 anos lhe é devida, mas até então não foi paga.

Os trabalhadores terceirizados já estão acostumados a sofrerem a perda de suas garantias trabalhistas. Nesse caso, o funcionário nunca gozou as férias, nem muito menos as recebeu, ocorre que isso é mais comum do que parece, pois como há uma rotatividade muito grande dos terceirizados dentro da empresa, acaba o trabalhador nunca adquirindo o período concessivo. A única contraprestação que recebe é a indenização de férias proporcionais aos meses trabalhados. O mesmo ocorre em relação a décimo terceiro salário, aviso prévio e horas extras, que acabam sendo negociados na Justiça Trabalhista (CABRAL JÚNIOR, 2003).

A análise a seguir, retratará a ação envolvendo a terceirização no Ministério da Integração Nacional.

4.2 O caso contra o Ministério da Integração Nacional

Nesse processo, a reclamante é a senhora Suzy de Araújo Amorim, empregada da empresa L&M Conservação de Obras Ltda., prestou serviço no Ministério da Integração Nacional, na função de Servente, no período de 2012 à 2013. Ajuizou ação no mesmo ano de sua demissão, solicitando as verbas trabalhistas não quitadas pela empregadora, que perfazem um montante de R\$ 20.468,00 (Vinte mil quatrocentos e sessenta e oito reais).

Na primeira audiência todas as partes estavam presentes, porém não se firmou acordo. Na segunda audiência, o Juiz prolatou sua sentença, julgou a ação parcialmente procedente e extinguiu o processo quanto a condenação subsidiária do ente público.

Ocorre que o representante do Ministério da Integração Nacional comprovou a irregularidade e inteira responsabilidade da empresa contratada, visto que o Ministério da Integração ao tomar ciência da situação dos trabalhadores, frente ao descumprimento trabalhista da terceirizadora, tomou todas as medidas cabíveis para evitar prejuízos aos terceirizados, chegando a pagar dois meses de salário atrasado dos funcionários e rescindindo o contrato.

Verifica-se neste caso o cumprimento do requisito que norteia o Tribunal Superior do Trabalho quanto à criação da Súmula 331, que é justamente essa fiscalização por parte do ente público no tocante ao cumprimento contratual e legal por parte da empresa contratada.

Dessa forma, de acordo com Bernardes e Freire (2012), o administrador público deve zelar pela escolha do fornecedor capaz de honrar com a prestação pretendida, uma vez que, a

culpa *in vigilando*, em fiscalizar, recai sobre a contratação propriamente dita, e é o dever legal de vigilância do contrato papel de destaque na administração pública.

Dessa forma, o processo segue contra a L&M Conservação e Obras Ltda. A decisão que retirou a responsabilidade do Ministério da Integração ocorreu no dia 11 de Fevereiro de 2014, porém até a presente data as verbas não foram quitadas.

Ocorre que a Administração Pública contrata as empresas prestadoras de serviço por meio do instituto da licitação, selecionando preferencialmente aquela que indicar o menor preço, o que induz à redução de garantias ao trabalhador. A empresa contratada garante a sua margem de lucro, reduzindo os salários dos trabalhadores, tendo em vista que nenhuma empresa reduzirá o seu lucro para garantir um salário digno e compatível aos trabalhadores (FERRAZ, 2006).

Dessa forma, verifica-se a problemática social gerada por essa não responsabilização do ente público, uma vez que essas verbas trabalhistas são o único meio de subsistência para esse trabalhador, além de que como o Dieese (2011) apresenta, esse terceirizado recebe em média 27,1 % a menos de salário, trabalhando cerca de 3 horas semanais a mais e permanecendo 55,5% menos tempo no emprego, em comparação aos funcionários vinculados diretamente a tomadora de serviço.

Além de todos esses aspectos, o trabalhador, em sua grande maioria, sofre com a falta de qualificação profissional, pois as empresas terceirizadoras não se importam em qualificar a sua mão de obra. Na Administração Pública esse problema só se evidencia, pois se a pretensão do ente público é reduzir despesas, gastos com o treinamento da mão de obra terceirizada não estão incluídos em seus orçamentos, tendo em vista que a obrigação para tanto seria da empresa contratada, e essa, visa apenas o lucro. Esse fato, prejudica em muito a mobilidade do profissional no mercado de trabalho (DIEESE, 2011).

No próximo caso, será analisada a ação postulada contra a UnB por um de seus prestadores de serviço.

4.3 O caso contra a Fundação Universidade de Brasília

A contratação de mão de obra terceirizada surgiu como um instrumento de gestão para o cumprimento de serviços básicos que exigem, em sua maioria, baixa qualificação e possui menor custo, esse instrumento veio como uma complementação da Reforma Administrativa

que se baseava no *downsizing* que, de acordo com Giosa (1999), é reduzir os níveis hierárquicos, buscando ‘enxugar’ o organograma, o que conseqüentemente reduz o número de cargos e agiliza a tomada de decisões.

Essa Reforma Administrativa foi o que fez com que autora desta ação fosse contratada para prestar serviço em um órgão público, porém, a senhora Geminiana Dias de Oliveira Silva, empregada da empresa AST – Assessoria em Serviços Terceirizados Ltda., prestadora de serviço na Fundação Universidade de Brasília, na função de Auxiliar de Serviços Gerais, admitida em 2010 e demitida em 2012, buscou a Justiça para requerer tanto da empregadora quanto da tomadora do serviço a quitação das parcelas de salários e verbas rescisórias não pagas, além de adicional de insalubridade.

Para a auxiliar de serviços gerais, a UnB é também responsável, pois deixara de observar as condições econômicas da contratada, não impedindo a ocorrência de fraude aos direitos dos trabalhadores.

Na audiência todas as partes se fizeram presentes, porém não houve acordo. Na segunda audiência o Juiz julgou o processo parcialmente procedente, pois extinguiu a responsabilização subsidiária da Universidade de Brasília, baseado na comprovação da mesma de que fiscalizou o contrato, e que ao perceber o inadimplemento das obrigações trabalhistas, penalizou a contratada e quitou os salários dos empregados desta.

A reclamante decidiu recorrer da sentença. Os desembargadores analisaram o processo e concluíram que a Administração da Universidade de Brasília fiscalizou o contrato e tomou todas as medidas possíveis para minimizar os prejuízos causados aos funcionários, porém manteve o contrato com a empresa terceirizadora, mesmo após os incidentes, o que impôs o reconhecimento da responsabilidade da Universidade. Dessa forma, o Recurso foi provido, readmitindo a UnB como responsável subsidiária.

A Fundação recorreu da decisão, o Desembargador alegou que a Administração da UnB não tomou os devidos cuidados no curso do contrato, que mesmo que tenha fiscalizado, tiveram de quitar verbas salariais e isto demonstra a negligência da administração quanto a evitar o inadimplemento dos créditos trabalhistas e demais prejuízos ao trabalhador. Porém o Desembargador analisou a ADC nº 16, e acolheu o recurso e reformou a decisão, excluindo a responsabilidade subsidiária pelas verbas devidas pela terceirizada.

O reconhecimento da responsabilidade subsidiária, na ADC nº 16 pelo Supremo Tribunal Federal, decorre da omissão do ente público, circunstância esta, que deve impor ao

ente um olhar mais criterioso quando da fiscalização. Dessa forma, a Administração Pública deve ter o cuidado na pesquisa, contratação, gestão e fiscalização dos contratados, pois assim se alcançará uma administração justa e solidária primando pelos direitos dos trabalhadores.

Neste caso, foram apresentados dois enfoques jurídicos que são funções do administrador nos entes públicos, a culpa *in eligendo* e a culpa *in vigilando*. A culpa *in eligendo* está ligada a escolha do fornecedor de mão de obra terceirizada, que foi a justificativa da reclamante no início da ação. Já a culpa *in vigilando* está ligada a gestão e fiscalização do contrato, que foi a argumentação dos desembargadores que julgaram os recursos (BERNARDES; FREIRE, 2012).

Como podemos perceber a ausência de planejamento acarreta uma falha no gerenciamento por parte do diretor de terceirização da UnB, que mesmo fiscalizando e percebendo o inadimplemento do contrato por parte da terceirizada não rescindiu o contrato, já que esta atitude é prevista no art. 78 da Lei 8.666/93, que rege as licitações. Dessa forma, não deve existir arbitrariedade por parte do gestor público quanto à atitude a ser tomada, uma vez que se constatou a irregularidade na execução contratual, deve ele instaurar o processo administrativo competente e rescindir o contrato. Faz-se necessário que o administrador entenda a importância e a necessidade de se acompanhar e controlar adequadamente a execução dos contratos.

É importante observarmos que a parceria empresarial pode ocorrer entre empresas de diferentes esferas e ramos de atuação e a dimensão alcançada pela terceirização e pelo modelo toyotista de administração, visto que, nesse caso, a “empresa” toyotista é a subcontratante.

De acordo com Ferraz (2006), algumas empresas ao concorrerem ao pregão não possuem quadro de funcionários fixos, estas, esperam a contratação com o órgão público para então contratar os profissionais necessários. Geralmente, a empresa prestadora de serviço contrata os profissionais que já trabalham no ente público, visto que estes seriam demitidos ou, em sua maioria, reaproveitados pela sua empregadora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os modelos de organização capitalista foram dominantes em diversos contextos histórico-sociais e permaneceram firmes durante diversas crises econômicas, porém ao longo do tempo estas crises foram mostrando as contradições do modo produtivo capitalista e direcionando para uma reestruturação produtiva.

É perceptível que, a globalização, mostrou uma realidade econômica e social nova, que buscava a implantação de novas estratégias de planejamento da produção para alcançar uma nova forma de divisão e organização do trabalho, conseqüentemente os modelos de organização do trabalho têm procurado se adaptar às novas necessidades do modelo flexível de acumulação.

A reestruturação produtiva levou ao modelo toyotista de gestão e organização produtiva, melhor adaptável, esse modelo se desenvolveu criando um gerenciamento participativo que visava mudar a organização de dentro para fora.

Porém essa reestruturação causa conseqüências nas relações trabalhistas, pois não há apenas a flexibilização das formas de contratação e da organização do trabalho, a flexibilização se estende a relação salarial, a jornada de trabalho e a estabilidade, por exemplo.

Isso tudo nos leva a técnica administrativa mais utilizada desse modelo flexível, a terceirização, considerada pelos administradores como crucial para redução de custos e para

enfrentar um mercado altamente competitivo, já que sua aplicação pode ocorrer em qualquer esfera, público ou privado, e em qualquer segmento, o que a torna uma tendência.

A terceirização no setor público veio ajudar a Administração Pública a reduzir custos e poder aplicar estes em áreas mais necessitadas, também pôde fazer com que o foco do ente público se mantivesse nas suas funções principais e que este tivesse o serviço terceirizado sendo desempenhado com especialidade.

Observando as Ações judiciais analisadas neste estudo, verifica-se a precarização dos direitos trabalhistas no tocante a terceirização, pois não há uma legislação que regule a terceirização em sua completude. Isso faz com que se tenha uma problematização social, uma vez que não se tem uma defesa dos direitos dos trabalhadores.

Observa-se que há, ainda, uma tendência de valorização e defesa do ente público em detrimento do trabalhador, pois em todas as ações verificou-se a absolvição do ente público, certo que em um dos casos o ente de fato provou sua inocência, porém nos outros dois casos, supõe-se que deveria haver a responsabilização, principalmente porque em um dos casos não houve a fiscalização por parte do ente e no outro, o ente verificou o descumprimento do contrato e manteve a contratação e sequer comunicou a justiça.

Supõe-se, ainda, que para haver uma mudança no patamar social e trabalhista quanto à terceirização, principalmente no ente público, deve-se criar uma lei que melhor regule essa técnica administrativa. Também deve haver uma regulamentação das ações do ente público e da empresa terceirizadora, e esta última deve prover um meio garantidor das verbas trabalhistas dos seus empregados.

Além disso, acredita-se que como uma forma de descentralizar as atribuições e melhor desempenhar a função, os órgãos públicos devem ter um funcionário capacitado e treinado, para realizar as fiscalizações dos contratos de prestação de serviço, pois, às vezes, a acumulação de obrigação por parte do gestor público pode precarizar seu zelo quando da fiscalização destes contratos.

Dessa forma, resta ao ente fiscalizar o contrato, no primeiro indício de descumprimento do contrato por parte da empresa terceirizadora, este deve comunicar a Justiça para que sejam tomadas as devidas providências.

Verifica-se ainda a necessidade de uma legislação que melhor regule esta prática administrativa, para que se tenha uma melhor garantia dos direitos trabalhista dos terceirizados, para que se especifique as obrigações de cada uma das partes no contrato, e para

que se responsabilize a empresa ou órgão por qualquer falhas que culminem em prejuízo para o empregado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES, Juliana Costa; FREIRE, Teresa Cristina Guedes. **Terceirização e responsabilidade subsidiária**. [ago. 2012]. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/27256> Acessado em: 01/06/2016.

CABRAL JÚNIOR, Ézio Martins. **O processo de reestruturação produtiva e a terceirização**. In: Virtujus: Revista Eletrônica da Faculdade Mineira de Direito da PUC-Minas, Belo Horizonte, Ano 2, número 1, agosto de 2003. Disponível em: http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/Prod_Docente_Ano2.html Acessado em: 28/05/2016.

DIAS, Reinaldo. **Sociologia das Organizações**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

DIEESE/CUT. **Terceirização e Desenvolvimento: Uma conta que não fecha**. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. - São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2011. Disponível em: <http://2013.cut.org.br/sistema/ck/files/terceirizacao.PDF> Acessado em: 15/04/2016.

FERRAZ, Luciano. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Terceirização de Mão-de-obra no Serviço Público**. Função Administrativa. REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 8, NOV/DEZ – 2006/JAN – 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/> Acessado em: 15/04/2016.

GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5ª ed., São Paulo: Pioneira, 1999.

MARTINS, Maria Inês Carsalade, MOLINARO, Alex. **Reestruturação produtiva e seu impacto nas relações de trabalho nos serviços públicos de saúde no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(6): 1667-1676, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. **Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista**. In.: *Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília, 2009. Pág. 51-67.

NAVARRO, Vera Lucia. **Trabalho e trabalhadores do calçado: A indústria calçadista de Franca (SP): das origens artesanais a reestruturação produtiva**. 1ª ed., São Paulo: Expressão Popular, 2006.

OLIVEIRA, Eurenice. **Toyotismo no Brasil: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência**. 1ª ed., São Paulo: Expressão Popular, 2004.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboradores José Augusto de Souza Peres ... (et al.), 3ª ed., 13ª reimp., São Paulo: Atlas, 2011.

TORREÃO, Marlene Corrêa. **TERCEIRIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL: impactos sobre os trabalhadores e inflexões na organização sindical**. In: *Jornada Internacional de Políticas Públicas, IV.*, 2009, São Luís, p. 9.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2009.