



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO RIO GRANDE DO NORTE

ESTUDO SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Joarimar Medeiros de Araújo Filho¹

Joana D'arc Medeiros Martins, Msc²

RESUMO

Este artigo busca contextualizar o cenário da prestação de serviços terceirizados, os problemas vivenciados no âmbito da administração pública estadual, as vantagens e desvantagens da atividade, e através de análises das normas atualmente editadas pelos Órgãos reguladores a busca de novas informações que protegem os tomadores de serviços, os funcionários disponibilizados por meio das contratações públicas, bem como a melhoria do setor e da atividade. Para tanto, a metodologia foi bibliográfica, documental e descritiva. A análise dos resultados demonstrou que terceirização é tendência nacional e cada vez mais será necessária às atividades meio das instituições, não somente em âmbito público, como também tendência no setor privado cuja modalidade é largamente utilizada.

Palavras-chave: Terceirização de Mão de Obra. Administração Pública.

¹ Discente do Curso de Pós Graduação Especialização em Gestão Fiscal e Tributária do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

² Docente e Professora Orientadora do Curso de Pós Graduação Especialização em Gestão Fiscal e Tributária do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

ABSTRACT

This article seeks to contextualize the scenario the provision of outsourced services, the problems experienced within the state administration, the advantages and disadvantages of activity, and through analysis of the standards currently edited by regulators in the search for new information that protect policyholders services provided by employees of public contracts, as well as improving the sector and activity. Therefore, the methodology was bibliographical, documentary and descriptive. The results showed that outsourcing is a national trend and increasingly will be required to support activities of the institutions, not only in the public sphere, as well as trends in the private sector whose modality is widely used.

Keywords: Outsourcing of Manpower. Public Administration.

1. INTRODUÇÃO

Atividade incorporada ao cotidiano de todas as instituições públicas, a terceirização de serviços foi criada com o intuito de transferir os serviços considerados básicos, como por exemplo, de limpeza, conservação predial e vigilância, às empresas especializadas, para que dessa forma as instituições passassem a concentrar esforços nas atividades finalísticas às quais se destinam.

Verifica-se que muitas organizações, no intuito de se tornarem mais eficientes, focam seus esforços para a realização do seu objetivo principal, concentrando toda sua capacidade produtiva e intelectual para a realização de sua atividade principal.

Silva (1997) define que a terceirização para fornecedores especializados, detentores de tecnologia própria e moderna, que tenham esta atividade terceirizada como atividade-fim, libera a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.

Neste contexto, o estudo tem por objetivo fazer uma análise sobre a terceirização de mão de obra que vem sendo largamente utilizada no âmbito da administração pública. Para tanto a metodologia utilizada foi à bibliográfica, documental e descritiva, onde se buscou informações na literatura, na internet, em julgados das cortes brasileiras, nas leis específicas que norteiam o tema e que são os principais subsídios do assunto em tela.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Terceirização nas Instituições Públicas

Segundo Di Pietro (2005), no âmbito do direito do trabalho, terceirização é a contratação, por determinada empresa, do trabalho de terceiros para o desempenho da atividade de meio, e que o conceito é o mesmo para a Administração Pública que, com muita frequência, celebra contratos de empreitada e de fornecimento, com fundamento no art. 37, inciso XXI da Carta Magna de 1988, observadas as normas da lei 8.666/93, que regula os contratos administrativos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O Decreto-Lei 200/67 é apontado como marco legal da terceirização no setor público o qual previa que a administração pública brasileira utilizasse da execução indireta de algumas das suas atividades. O citado decreto previa a flexibilização da Administração Pública mediante contrato e desde que satisfeitas algumas condições as quais podemos citar:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

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

Por sua vez, nesse sentido, surge a Lei nº 5.645/1970 (BRASIL, Lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970, 2012) que dispõe em seu artigo terceiro que preferencialmente as

atividades relacionadas com transporte, conservação, limpeza e demais assemelhadas seriam objeto de execução indireta mediante celebração contratual.

Posteriormente, no início da década de 90 foi instituído o Programa Nacional de Descentralização no governo de Fernando Collor de Mello. Em Seguida, já no governo Fernando Henrique Cardoso, foi implantado o Plano Diretor da Reforma do Estado que buscava solucionar problemas, dentre eles reduzir o tamanho e o papel regulador do Estado para conseqüentemente buscar recuperar a capacidade financeira e administrativa do governo.

Nesse sentido, na delimitação do tamanho do Estado estavam previstas várias ações, dentre as quais a terceirização de atividades considerada auxiliares ou de apoio administrativo. Segundo o Plano Diretor, esses serviços contratados com terceiros mediante licitação pública, passariam a ser realizados competitivamente, com substancial economia para o setor público (Pereira, 1997, p.6, 21 e 28)

Notamos que à época destas normas procurava-se, com artifícios das leis e decretos, frear o crescimento descontrolado da máquina administrativa pública. Note-se que a iniciativa privada atualmente detém experiência sendo eficientemente desenvolvida para o exercício das atividades repassadas pelas instituições públicas.

Não obstante que a terceirização de serviços públicos, conforme entendimentos de doutrinadores, transformou as despesas fixas com salários e encargos, em despesas variáveis para os Órgãos Públicos, ao passo que as empresas prestadoras de serviços assumem todo o ônus provenientes da atividade.

Com a falta de regulamentação específica a terceirização vive um momento delicado, apesar da expansão, tendo em vista que as normas atualmente existentes não suprem as lacunas encontradas na execução continuada do objeto, qual seja a mão de obra propriamente dita.

A Administração Pública, num contexto geral, enfrenta dificuldades no tocante a atividade a qual, pode-se dizer, tornou-se refém. Dentre as causas para a fragilização da ter-

ceirização na administração pública encontramos o amadorismo e o despreparo das empresas prestadoras de serviços, a vinculação do empregado terceirizado ao tomador de serviços, cuja subordinação direta caracteriza-se irregularidade, e a interferência política na administração destas entidades. Ademais inexistente regulamentação específica que para sopesar a matéria, estando todos os envolvidos a mercê da interpretação de diversas normas, julgados e súmulas editadas pelas cortes trabalhistas, que tentam, em separado, nortear a administração pública na tomada dos citados serviços.

Os contratantes de serviços terceirizados também são responsáveis pela mão de obra terceirizada em suas dependências perante reclamações trabalhistas, inclusive entes públicos que contratam expressivamente estes serviços. A administração pública poderá responder solidariamente por dívidas trabalhistas e previdenciárias de empregados que trabalhem em suas instalações, embora vinculados a empresas de prestação de serviços.

É legal a terceirização em âmbito público em todas as áreas definidas como atividade-meio das Instituições Públicas cujos cargos estejam extintos, em extinção ou simplesmente inexista no âmbito laboral. A atividade-fim é a atividade pela qual o ente foi organizado. As demais funções sem ligação direta são caracterizadas como suplementares, ou de suporte à atividade principal, as quais podem ser terceirizadas.

A CLT no art. 581, § 2º dispõe que se entende por atividade-fim a que caracteriza a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional. (Redação dada pela Lei nº 6.386, de 9.12.1976)

Tendo em vista decisões das cortes trabalhistas, existindo a terceirização ilegal configura-se o vínculo trabalhista, sendo responsabilizado o tomador dos serviços.

As súmulas e julgados das cortes trabalhistas vêm decidindo que, se a empresa terceirizada não tiver recursos suficientes para os pagamentos das verbas relativas a reclamações trabalhistas, caberá ao Contratante o pagamento das referidas verbas. Neste parâmetro é importante destacar a Súmula nº 331 do TST, a qual se encontra em

vigor até hoje, que motivo de discussão entre juristas e doutrinadores, que se apresenta nos seguintes termos:

TST Enunciado nº 331 - Revisão da [Súmula nº 256](#) - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994 - Alterada (Inciso IV) - Res. 96/2000, DJ 18, 19 e 20.09.2000 - **Mantida** - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003

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 nº 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). ([Revisão do Enunciado nº 256 - TST](#))

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

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000)

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

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.

Não obstante a teoria do risco, consubstanciada nos artigos 2º, caput, da CLT e 927 do Código Civil gera como um dos seus efeitos a obrigação do tomador final ficar objetivamente responsável pelo inadimplemento dos créditos do trabalhador, como decorrência do fato da contratação de empresa prestadora de serviços para intermediar a mão de obra.

CLT:

Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de

emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

§ 2º - Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, serão, para os efeitos da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas.

Código Civil

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Pois bem, ocorre que estamos vivenciando um quadro de inadimplência generalizada por parte das empresas de terceirização em nosso estado, fatos que podemos confirmar em notícias amplamente vinculadas em noticiários televisivos, jornais e outros meios de comunicação. Não honrando com as obrigações que lhes são exigidas, em contratos firmados com os entes públicos, as empresas atrasam o pagamento dos salários e demais obrigações trabalhistas, desencadeado desta forma, insatisfação e até greve de servidores terceirizados que contribuem para a baixa qualidade dos serviços destinados à população.

As Instruções Normativas do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão são, atualmente, utilizadas para nortear a celebração contratual com fito de proteger os entes públicos em momentos de descumprimento das obrigações assumidas pelas empresas perante seus funcionários, senão vejamos parte do que expressa o teor do artigo 19-A da Instrução Normativa nº 03 de 15 de outubro de 2009 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG:

Art. 19-A Em razão da súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, o edital poderá conter ainda as seguintes regras para a garantia do cumprimento das obrigações trabalhistas nas contratações de serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra:

I - previsão de que os valores provisionados para o pagamento das férias, 13º salário e rescisão contratual dos trabalhadores da contratada serão depositados

pela Administração em conta vinculada específica, conforme o disposto no anexo VII desta Instrução Normativa, que somente será liberada para o pagamento direto dessas verbas aos trabalhadores, nas seguintes condições: (*grifo nosso*)

a) parcial e anualmente, pelo valor correspondente aos 13^{os} salários, quando devidos;

b) parcialmente, pelo valor correspondente aos 1/3 de férias, quando dos gozos de férias dos empregados vinculados ao contrato; c) parcialmente, pelo valor correspondente aos 13^{os} salários proporcionais, férias proporcionais e à indenização compensatória porventura devida sobre o FGTS, quando da demissão de empregado vinculado ao contrato;

d) ao final da vigência do contrato, para o pagamento das verbas rescisórias; e

e) o saldo restante, com a execução completa do contrato, após a comprovação, por parte da empresa, da quitação de todos os encargos trabalhistas e previdenciários relativos ao serviço contratado;

II - a obrigação da contratada de, no momento da assinatura do contrato, autorizar a Administração contratante a fazer a retenção na fatura e o depósito direto dos valores devidos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS nas respectivas contas vinculadas dos trabalhadores da contratada, observada a legislação específica;

III - previsão de que o pagamento dos salários dos empregados pela empresa contratada deverá ocorrer via depósito bancário na conta do trabalhador, de modo a possibilitar a conferência do pagamento por parte da Administração; e

IV - a obrigação da contratada de, no momento da assinatura do contrato, autorizar a Administração contratante a fazer o desconto na fatura e o pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas aos trabalhadores, quando houver falha no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada, até o momento da regularização, sem prejuízo das sanções cabíveis."

Isso significa que, mesmo não sendo considerada contratante de mão de obra, a tomadora dos serviços pagará os direitos trabalhistas, nos casos em que a empresa terceirizada não honre seus compromissos. Dessa forma a supracitada Instrução vem sendo utilizada maciçamente pelos Órgãos Públicos, pois é o meio mais coerente de sanar problemas na execução dos serviços, autorizando o repasse de recursos diretamente pelo tomador de serviços e minimizando os prejuízos causados aos trabalhadores por empresas inidôneas.

Sendo assim, faz-se necessário a escolha de empresas idôneas com experiência na atividade, que tenham capacidade financeira para manter, às suas expensas, os atrasos anuais na execução orçamentária, a qual os órgãos dependem para iniciar o exercício financeiro, bem como as diferenças salariais decorrentes de Convenções

Coletivas de Trabalho, recurso este repassado ao contratado após análise e averiguação da pertinência. Desta forma a atividade tende a tornar-se produtiva e duradoura, evitando-se contratempos que contribuem para precário atendimento despendido à população norte-rio-grandense.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A terceirização de mão de obra ainda deverá ser amplamente discutida e aperfeiçoada, para tanto se devem observar vários aspectos de cunho público e privado, as leis, normas e julgados dos diversos tribunais que tratam o tema, para que os serviços não passem de uma mera substituição de servidores, ou para que esse setor, e conseqüentemente a população, não se tornem reféns da má prestação de serviços executados por empresas inidôneas, haja vista que frequentemente são criadas visando apenas contratações imediatistas, não dispondo de conhecimento e especialização suficiente para zelar pelos serviços executados, ficando quase sempre este pré-requisito a cargos daqueles profissionais que já laboram e são reaproveitados nas Instituições Públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou apresentar o cenário da prestação de serviços terceirizados, e os problemas decorrentes na administração pública, os benefícios e percalços da atividade, por meio da pesquisa de normas, leis e julgados editadas por tribunais e pelo legislativo, além do entendimento de alguns doutrinadores da área, em busca de referências necessárias à proteção dos tomadores de serviços e dos funcionários disponibilizados nas contratações

Necessitando de adaptações, a terceirização no âmbito público passa por mudanças, carecendo de uma maior atenção por parte dos gestores públicos, haja vista a grande relevância para a sociedade e população como um todo. Oportuno frisar que constantes ajustes serão necessários, tendo em vista as inúmeras Leis e Normas editadas que representam, desde sempre, um grande avanço e aperfeiçoamento na regulamentação da atividade, e na manutenção da qualidade dos serviços prestados, uma

vez que inferimos que a terceirização de mão de obra se solidifica e torna-se cada vez mais necessária às atividades meio das instituições, sejam elas públicas e/ou privadas.

REFERÊNCIAS:

Ciro, PEREIRA DA SILVA, A terceirização responsável. Modernidade e modismo, São. Paulo, LTR, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18ª Edição, São Paulo, Editora Atlas, 2005.

Guia Trabalhista, disponível em: http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/perigos_deterceirizar.htm – Acessado em 26/10/2013.

Jus Brasil, disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/10691456/paragrafo-2-artigo-581-do-decreto-lei-n-5452-de-01-de-maio-de-1943> – Acesso em 24/10/2013.

Ministério da Previdência Social, disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2009/3.htm> – Acesso em 25/10/2013.

Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm – Acesso em 25/10/2013.

Planalto, disponível em: www.planalto.gov.br – Acessado em 27/10/2013.

Web Artigos, disponível em: www.webartigos.com – Acessado em 28/10/2013.