

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LUCIMAR RIZZO LOPES DOS SANTOS

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS,
COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA, PELO CRITÉRIO DO MENOR PREÇO –
DUMPING SOCIAL

Rio de Janeiro

2024

LUCIMAR RIZZO LOPES DOS SANTOS

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS,
COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA, PELO CRITÉRIO DO MENOR PREÇO –
DUMPING SOCIAL

Dissertação para obtenção do grau de mestre
apresentada à Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas da
Fundação Getúlio Vargas.

Área de concentração: Administração Pública

Orientadora: VALENTINA GOMES
HAENSEL SCHMITT

Rio de Janeiro

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Santos, Lucimar Rizzo Lopes dos

Contratação de serviços terceirizados, com mão de obra exclusiva, pelo critério do menor preço – *dumping* social / Lucimar Rizzo Lopes dos Santos. – 2024.

105 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Valentina Gomes Haensel Schmitt.

Inclui bibliografia.

1. Terceirização - Brasil. 2. Dumping social. 3. Mão-de-obra contratada. 4. Licitação publica. I. Schmitt, Valentina Gomes Haensel. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 658.4058

Elaborada por Marcelle Costal de Castro dos Santos - CRB-7/016/20

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

LUCIMAR RIZZO LOPES DOS SANTOS

“CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, COM MÃO DE OBRA EXCLUSIVA, PELO CRITÉRIO DO MENOR PREÇO – DUMPPING SOCIAL”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO.

DATA DA DEFESA: 22/04/2024

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFª VALENTINA GOMES HAENSEL SCHMITT
ORIENTADORA

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFª MARIANA LIMA BANDEIRA
MEMBRO EXTERNO

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA
MEMBRO INTERNO

RIO DE JANEIRO, 22 DE ABRIL DE 2024.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>

PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

Dedico esta dissertação a mim mesma, como uma expressão de reconhecimento pela coragem, determinação e perseverança que me guiaram durante esta jornada acadêmica. Este trabalho não apenas representa a conclusão de um ciclo de estudos, mas também é um testemunho do comprometimento inabalável que mantenho com a Administração Pública. Que este legado seja uma inspiração para as futuras gerações, mostrando que com foco, resiliência e dedicação, é possível alcançar os mais altos objetivos. A mim mesma, por nunca desistir e seguir adiante, independentemente dos desafios encontrados no caminho.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela Sua infinita misericórdia, pela luz divina que tem guiado meus passos e pela proteção constante ao longo desta jornada, sem a qual nada disso seria possível. Sou profundamente grata pela Sua presença constante em minha vida, sendo fonte inesgotável de força e inspiração. Que Sua graça continue a guiar meus passos e a abençoar meus caminhos, hoje e sempre.

À minha orientadora Professora Doutora Valentina Gomes Haensel Schmitt por seu apoio, dedicação, orientações precisas, correções criteriosas e pela generosa partilha de conhecimento que foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

A todos os participantes das entrevistas, cuja valiosa contribuição viabilizou a coleta de dados essenciais para essa pesquisa. Seus relatos não apenas endureceram o estudo, mas também constituíram um legado significativo para a continuidade da investigação e para a conscientização acerca da temática em questão.

Ao meu esposo Luis Carlos Lopes dos Santos, por compreender minha incessante busca pelo conhecimento, mesmo que isso signifique sacrificar momentos preciosos de nosso convívio. Sua compreensão e apoio são inestimáveis para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

À minha filha Mariana Rizzo do Santos, meu amor incondicional, por me ensinar a desafiar limites e quebrar paradigmas.

Aos meus pais, Lauro (*in memoriam*) e Sirleni, e aos meus tios-avós Divino e Adalides, *in memoriam*, pela minha formação moral e intelectual, cujos exemplos representam fortaleza, sabedoria e humildade.

À minha irmã Mara pelo constante carinho e apoio e por sempre acreditar em mim, mesmo quando eu duvidava das minhas próprias capacidades.

À minha família, tios e sobrinhos do coração, a minha sogra, aos meus cunhados e cunhada, que estiveram ao meu lado compartilhando alegrias, dificuldades e momentos de descontração ao longo deste caminho. Agradeço especialmente pela compreensão nos momentos em que estive ausente do convívio, dedicando-me aos estudos e à pesquisa.

A minha equipe de trabalho CGSAT/MGI incrível e incomparável, cuja colaboração e apoio têm sido fundamentais para superarmos desafios juntos. A cada dia aprendo mais e sou grata por fazer parte desse time excepcional.

Aos meus colegas de aula do Mestrado que compartilharam comigo desafios, aprendizados e conquistas ao longo dessa jornada acadêmica. As risadas compartilhadas, mesmo nos momentos de estresse, e as figurinhas geradas em sala de aula, se tornaram símbolos de nosso companheirismo e tornaram o curso mais leve e memorável.

Ao colega Joelson Guedes, por compartilhar o seu aprendizado e me ajudar com seus conhecimentos valiosos. Um guia espiritual!

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, em especial ao afilhado Lucas Xavier e ao colega Pedro de Castro.

“Fazer perguntas é uma atividade especificamente humana, e desde os primórdios da história que o homem se preocupa por conhecer e compreender o mundo que o rodeia. Ou seja, sempre manifestou o gosto por investigar. Conhecer as leis que se escondiam por detrás dos fenômenos e que os regulavam, saber que determinadas condições contribuíam para que os fenômenos acontecessem, foi um desejo permanente do homem que lhe deu a crença de que podia ser “dono do universo” (COUTINHO, 2014).

RESUMO

Objetivo - Analisar a relevância da contratação de serviços terceirizados, com mão de obra dedicada, com base no critério de menor preço, para a ocorrência do *dumping* social, nos contratos administrativos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, no período de 2019 a 2023.

Metodologia – Esta pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória. O processo metodológico envolveu um levantamento bibliográfico, a consulta a documentos e relatórios institucionais, e a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com treze profissionais que possuem experiência prática no tema.

Resultados – A pesquisa revelou problemas associados à contratação de serviços terceirizados com mão de obra dedicada, com base no critério de menor preço. Entre os principais achados, destaca-se a prática de *dumping* social evidenciada por atrasos nos pagamentos de salários e benefícios, problemas relativos aos recolhimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e ao direito a férias regulamentares, bem como situações como reduções salariais. Os relatos dos entrevistados corroboraram essas constatações, destacando as dificuldades financeiras e o estresse enfrentados pelos trabalhadores terceirizados.

Limitações – Uma das limitações encontradas foi a escassez de literatura sobre o *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública Federal, uma vez que a maioria dos estudos aborda essa temática apenas no contexto das empresas privadas. Além disso, a análise se baseou em contratos de apenas um órgão, o que limita a generalização dos resultados. Recomenda-se a continuidade da pesquisa com a inclusão de mais órgãos federais, a fim de validar e ampliar os resultados obtidos.

Aplicação do trabalho – Os resultados desta pesquisa podem provocar uma revisão dos normativos e diretrizes relacionados à contratação pública, oferecendo subsídios importantes para a formulação de políticas e práticas que visem mitigar os impactos do *dumping* social e garantir o cumprimento dos direitos trabalhistas.

Contribuições sociais – Destaca a relevância de conciliar o interesse público representado pelo critério do menor preço com o imperativo ético do cumprimento dos direitos trabalhistas. As diretrizes identificadas visam ao aprimoramento dos processos de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, ressaltando a necessidade de garantir não apenas a eficiência econômica, mas também o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Originalidade – Este estudo é pioneiro ao identificar e evidenciar a prática de *dumping* social nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal, contribuindo para a literatura acadêmica ao abordar um tema pouco explorado.

Palavra-chave – Terceirização; Licitação; Contratação de serviços; *Dumping* social;

Categoria – Dissertação - Mestrado

ABSTRACT

Objective - To analyze the relevance of contracting outsourced services, with dedicated labor, based on the lowest price criterion, for the occurrence of social dumping, in the administrative contracts of the Ministry of Management and Innovation in Public Services - MGI, in the period from 2019 to 2023.

Methodology - This research adopted a qualitative, descriptive and exploratory approach. The methodological process involved a biographical survey, consultation of institutional documents and reports, and data collection through semi-structured in-depth interviews with thirteen professionals who have practical experience of the subject.

Results - The research revealed problems associated with contracting outsourced services with dedicated labor, based on the lowest price criterion. Among the main findings was the practice of social dumping, evidenced by delays in the payment of salaries and benefits, problems relating to FGTS payments and the right to statutory vacations, as well as situations such as salary reductions. The interviewees' accounts corroborated these findings, highlighting the financial difficulties and stress faced by outsourced workers.

Limitations - One of the limitations found was the scarcity of literature on social dumping in the contracting of outsourced services within the scope of the Federal Public Administration, since most studies deal with this issue only in the context of private companies. In addition, the analysis was based on contracts from just one agency, which limits the generalizability of the results. It is recommended that the research be continued with the inclusion of more federal agencies, in order to validate and expand the results obtained.

Application of the work - The results of this research could lead to a review of regulations and guidelines related to public procurement, offering important subsidies for the formulation of policies and practices aimed at mitigating the impacts of social dumping and ensuring compliance with labor rights.

Social contributions - Highlights the importance of reconciling the public interest represented by the lowest price criterion with the ethical imperative of compliance with labor rights. The guidelines identified aim to improve processes for contracting services with exclusive dedication of labor, highlighting the need to guarantee not only economic efficiency, but also respect for workers' fundamental rights.

Originality - This study is a pioneer in identifying and highlighting the practice of social dumping in public contracting within the scope of the Federal Public Administration, contributing to academic literature by addressing a little-explored topic.

Keyword - Outsourcing; Bidding; Contracting of services; Social dumping.

Category - Dissertation - Master

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Contratos órgãos federais	36
Tabela 2 - Fases processo licitatório.....	38
Tabela 3 - Submódulo 2.2 - Planilha de Custos.....	41
Tabela 4 - Lista de entrevistados	55
Tabela 5 - Categoria e código analítico.....	57
Tabela 6 - Contratos 2019 - ME	63
Tabela 7 - Custos contratuais - 2019 ME	65
Tabela 8 - Histórico Contrato nº 22/2019 - Secretariado.....	66
Tabela 9 - Diferença do valor contratual – Secretariado – OUTUBRO/2022.....	68
Tabela 10 - Valor da Contratação 2019	69
Tabela 11 - Histórico pagamento direto Contrato nº 24/2019 – Auxiliar Administrativo	70
Tabela 12 - Comparativo valor contratual	70
Tabela 13 - Comparativo valores contratos/redução	71

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Linha temporal contratual – contratação por cinco anos (secretariado)	68
Figura 2 - Linha temporal contratual – contratação por cinco anos (auxiliar administrativo).....	72
Figura 3 - Nuvem - substituição de empresas.....	73
Figura 4 - Nuvem para opinião sobre o ministério intervir para pagamento direto.....	74
Figura 5 - Nuvem para problemas empresa	80
Figura 6 - Nuvem para férias anuais	81
Figura 7 - Nuvem para procedimento marcação de férias	84
Figura 8 - Nuvem para recolhimento FGTS	85
Figura 9 - Nuvem para prejuízos trabalhistas	87
Figura 10 - Nuvem para tratamento/discriminação	89
Figura 11 - Nuvem para benefícios que poderiam ser concedidos	91

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Delimitação e relevância do tema.....	14
1.2	Problema da pesquisa	20
1.3	Objetivos.....	20
1.3.1	Objetivo Geral.....	20
1.3.2	Objetivos Específicos.....	20
1.4	Delimitação do Estudo	20
1.5	Justificativa.....	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1	Trabalho e Regulamentação: Uma Jornada Histórica Rumo à Proteção dos Trabalhadores.....	26
2.2	Terceirização	27
2.3	Terceirização na Administração Pública	31
2.4	Contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra	34
2.4.1	Procedimento para a contratação das empresas terceirizadas	37
2.4.2	Critério de seleção da empresa terceirizada	40
2.5	<i>Dumping</i> Social	44
2.5.1	<i>Dumping</i>	44
2.5.2	<i>Dumping</i> Social	46
3	METODOLOGIA.....	51
3.1	População	52
3.2	Amostra	52
3.3	Coleta de Dados.....	53
3.3.1	Transcrição das entrevistas.....	55
3.3.2	Codificação dos dados	56
3.3.3	Identificação de padrões	60
3.3.4	Interpretação dos resultados	60
3.3.5	Apresentação dos resultados.....	60
3.3.6	Triangulação dos dados	61
4	RESULTADO E DISCUSSÃO.....	62

4.1	Do impacto da contratação de serviços terceirizados, pelo critério do menor preço, envolvendo mão de obra exclusiva	62
4.1.1	Do resultado da interpretação dos documentos	62
4.1.2	Da discussão do menor preço contratado, a partir do resultado obtido	72
4.2	Da incidência de prática de <i>dumping</i> social nas contratações de serviços terceirizados, pelo critério de menor preço, incluindo a análise das condições de trabalho, remuneração e benefícios dos trabalhadores.....	78
4.2.1	Da remuneração e dos benefícios	78
4.2.2	Da execução do contrato e da mudança de empresa	80
4.2.3	Férias e Procedimentos de Marcação	81
4.2.4	Do Recolhimento do FGTS	85
4.2.5	Prejuízos Trabalhistas	87
4.2.6	Jornada de Trabalho, banco de horas e flexibilização	88
4.2.7	Tratamento e discriminação no ambiente de trabalho	89
4.2.8	Percepção sobre a equidade de Direitos	91
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
6	REFERÊNCIAS	99

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação e relevância do tema

A Administração Pública tem buscado a excelência das ações administrativas para o alcance da efetividade dos resultados operacionais. Em busca de aliar economicidade e eficiência no uso dos recursos, conforme destacado por Amorim e Costa (2020), a Administração Pública visa à otimização na arrecadação e aplicação desses recursos. (PARDO *et al.*, 2013).

De acordo com Mulgan e Albury (2003), a elevação da qualidade dos bens e serviços públicos, bem como a otimização dos recursos públicos, requer a adoção de ações inovadoras na Administração Pública. A inovação é essencial para desenvolver e implementar novos processos, de serviços e de métodos de entrega, resultando em significativas melhorias. Torna-se, portanto, importante que os gestores públicos estabeleçam estratégias claras e se orientem para a nova cultura do empreendedorismo.

Na perspectiva da inovação, o atual governo Lula destacou um ministério exclusivo para tratar desse tema, que é o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, demonstrando a importância que essa agenda terá no ciclo governamental. As competências do Ministério estão voltadas para uma maior eficiência, eficácia e efetividade do serviço público federal, e, entre suas atribuições, estão as ações estratégicas de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública, bem como a gestão do conhecimento (BRASIL, 2023).

Uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos (DI PIETRO, 2019). O princípio da eficiência se soma aos demais, não podendo sobrepor-se sob pena de riscos à segurança jurídica, conforme bem explica Di Pietro:

[...] a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. (DI PIETRO, 2019, p. 245).

O principal objetivo da Administração Pública é atender às necessidades públicas, garantindo os direitos e interesses dos cidadãos protegidos por lei (CUNHA, 2021). O preâmbulo da Constituição do Brasil de 1988 traz de forma clara que o Estado democrático brasileiro tem por finalidade assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade,

a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e sem preconceitos, fundada na harmonia social (BRASIL, 1988).

Para atender aos interesses públicos primários e secundários, a Administração Pública, por não ser autossuficiente, na maioria das vezes, tem que recorrer ao mercado, contratando particulares, pessoas físicas ou jurídicas, para suprir as demandas internas de prestação de serviços, fornecimento de bens, realização de obras, dentre outros (MELLO, 2006; CARVALHO FILHO, 2014). Logo, é de interesse geral que a contratação pública, por sua dimensão e pelas implicações sociais que representa, seja um processo eficiente, equilibrado e competitivo (MOTA, 2021).

Com vistas a uma melhor compreensão acerca da terceirização na Administração Pública foi necessária a análise sobre a regulamentação a que está submetida no âmbito dos Direitos Privado e Público, respectivamente.

Em uma análise histórica, especificamente no Brasil, percebe-se que a forma de contratação pública evoluiu ao longo dos anos com o surgimento de várias legislações instituindo normas regulamentadoras que trataram do assunto (ALVES, 2020).

O processo de competição, por parte da Administração Pública, com o objetivo de se obter a melhor oferta para uma determinada contratação, iniciou-se com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentou as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. A partir de 1862, surgiram diversas outras leis que trataram desse assunto cujo procedimento foi consolidado no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.536, de 28.01.1922, que organizou o Código de Contabilidade da União. Por fim, foi publicado o Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967, ainda vigente, que estabeleceu a reforma administrativa federal (VASCONCELOS, 2006).

O Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria, surgiu com o Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.1986, que foi atualizado, em 1987, pelos Decretos-Lei nº 2.348, de 24.07.1987 e nº 2.360, de 16.09.1987. Com a Constituição Federal do Brasil de 1988, a licitação passou a ser de observância obrigatória pela Administração Pública conforme preceitua o art. 37, inciso XXI que enuncia o seguinte:

Art. 37 [...]

[...]

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. (BRASIL, 1988).

Além do art. 37, o *caput* do art. 175 da Carta Magna Brasileira prescreve: “Incumbe ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal Brasileira foi regulamentado pela Lei Geral de Licitações nº 8.666, de 21.06.93 (BRASIL, 1993). É necessário salientar que a competência para legislar no que concerne à licitação pertencem à União, aos Estados, aos municípios e ao Distrito Federal, no entanto, compete à União editar normas gerais sobre o tema.

O termo “licitação” provém do latim *licitationem*, derivado de *licitatio* ou *licitationis*, cujo significado é venda por lances, arrematação. O Direito Administrativo brasileiro, entretanto, atribui-lhe sentido diverso, principalmente a partir da reforma administrativa (Decreto-lei nº 200, de 25.02.1967), quando licitação passou a representar o procedimento administrativo prévio necessário para viabilizar os contratos da Administração (VAZ, 1998).

Apesar da possibilidade de se fazer referências pontuais para além dessa delimitação, não constitui objeto do trabalho a análise de outras contratações, como o de concessões públicas, de compra e venda, de locação, de doação, de seguros e, ainda, de contrato de obra pública.

A despeito de a Lei nº 14.133, de 01.04.2021, que compilou regras de contratações públicas brasileiras, prever diferentes critérios de julgamento, ainda é comum a visão de que o contratante, no caso, o Estado, obterá vantagem sobre os contratados ao buscar sempre o menor preço (SIGNOR et al, 2022). O autor acrescenta que alguns dispositivos da nova Lei de licitações podem levar a resultados indesejados, em especial aos preços inexequíveis e, consequentemente, à ineficácia das contratações, conforme colacionado:

quando um competidor vence uma licitação por um preço na região do inexequível, obrigando-se a trabalhar sem lucro ou, o que é pior, mediante prejuízo. O Estado, por sua vez, tende a experimentar diversos problemas associados, como o atraso e o abandono de contratos. (SIGNOR et al, 2022, p. 177).

A exploração da atividade econômica pressupõe que se obtenha o ressarcimento dos gastos relacionados com os insumos diretos e, também, que se tenha lucro. São considerados preços inexequíveis os que não são capazes de possibilitar a alguém o recebimento de uma retribuição financeira mínima em relação aos encargos que terá que assumir contratualmente (MENDES, 2012).

No tocante à contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, é importante conhecer a terminologia utilizada para conceituar esse processo de contratação, no caso “terceirização”, para que se possa ajudar na compreensão das formas que esta assume e,

também, das suas especificidades no Brasil e, ainda, das influências que exerce sobre as condições de trabalho no país.

Segundo Delgado (2018, p. 502) “*terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente*”. No que se refere ao termo, observa-se que o vocábulo “terceirização” constitui neologismo da palavra “terceiro”, sendo este compreendido como intermediário. A terceirização pode ser compreendida como sendo todo meio de contratação de mão de obra por empresa interposta, que tem por finalidade a redução de custos com a força de trabalho, bem como a externalização dos conflitos trabalhistas (NAPOLEÃO, 2023).

Sob influência da esfera privada, a terceirização, enquanto execução de serviços e de obras tomou conta da Administração Pública brasileira, dando início à “super terceirização” dos serviços públicos (GÓES, 2013). A adoção do fenômeno foi vista como remédio contra os obstáculos criados pelo engessamento constitucional, pois, valendo-se da justificativa de obtenção de uma maior eficiência, facilitou-se a contratação de trabalhadores por intermédio de empresa interposta (NAPOLEÃO, 2023). Desta forma e diante dos conceitos trazidos por Napoleão (2023) e por Góes (2013), pode-se inferir que a terceirização na Administração Pública é um instrumento de gestão que se formaliza com um contrato administrativo com o objetivo de redução de custos e do tamanho do aparato administrativo do Estado.

Nos últimos anos, houve um avanço em relação à legislação sobre a terceirização, principalmente após as alterações na legislação em 2017: a Lei da Terceirização (Lei nº 13.429, de 31.03.2017) – que possibilitou a contratação de terceirizados inclusive para a atividade-fim das empresas – e a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13.07.2017).

Em relação à reforma trabalhista, o Governo Federal justificou a reformulação pelo alto índice de desemprego e a grande crise econômica que o país vivia, propondo, desta forma, as alterações com o intuito de modificar e combater o desemprego, e, consequentemente, alavancar a economia brasileira (SENADO, 2017). No entanto, houve posicionamentos contrários, indicando que a reforma era uma medida para acabar com os direitos do trabalhador, conforme destaca Delgado et al (2017):

A reforma trabalhista implementada no Brasil por meio da Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, desponta por seu direcionamento claro em busca do retorno ao antigo papel do Direito na História como instrumento de exclusão, segregação e sedimentação da desigualdade entre as pessoas humanas e grupos sociais. Profundamente dissociada das ideias matrizes da Constituição de 1988, como a concepção de Estado Democrático de Direito, a principiologia humanística e social constitucional, o conceito constitucional de 7 direitos fundamentais da pessoa humana no campo justralhista e da compreensão constitucional do Direito como instrumento de civilização, a Lei nº 13.467/2017 tenta instituir múltiplos mecanismos em direção

gravemente contrária e regressiva. (DELGADO, MAURICIO GODINHO; DELGADO, GABRIELA NEVES, 2017, p. 39–40).

O estudo sobre a ocorrência ou não de *dumping* social nas contratações públicas, especificamente na questão em que se envolve mão de obra com dedicação exclusiva, tem por fundamento o fato de a legislação dispor sobre a imperiosa necessidade de se buscar o menor preço nas contratações públicas. No entanto, a busca pelo menor preço nem sempre garante o resultado de melhor preço para a Administração Pública. A busca pela eficiência na aplicação dos recursos públicos poderá não estar sendo eficaz, razão pela qual se pretende pesquisar as práticas de contratação de serviços terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, pelo critério de menor preço, e suas consequências aos direitos sociais dos trabalhadores.

A palavra *dumping* é derivada do termo em inglês “*dump*”. Possui alguns significados, dentre eles, se refere a “despejar”, “*download*” ou “derramar”. Na economia, *dumping* é a venda de produtos a preços inferiores aos custos, sendo que essa estratégia pode ser implementada por diferentes razões, como eliminar concorrentes locais, conquistar participação de mercado ou aproveitar economias de escala (FLORÊNCIO, 2022). A existência e a eficiência da economia de mercado dependem fundamentalmente da capacidade do Estado em garantir a “regras do jogo” por meio de regulação e fiscalização. Essas medidas são essenciais para criar condições de igualdade no processo competitivo dentro do mercado, possibilitando assim o pleno exercício da liberdade pelos agentes econômicos (NELSON; TEIXEIRA, 2019).

Acompanhada da qualificação “social”, a expressão “*dumping* social” configura como uma conduta reiterada de violação dos direitos trabalhistas, ou seja, quando uma empresa se torna presente e constante na Justiça do Trabalho pela inobservância dos direitos sociais básicos (NELSON; TEIXEIRA, 2019). Em sua denominação, a caracterização de seus efeitos jurídicos se projeta no seio da sociedade como “dano social” (AZEVEDO, 2004). “Dano social” refere-se aos prejuízos patrimoniais e trabalhistas que afetam a sociedade como um todo, comprometendo seu desenvolvimento. Esses danos podem ser causados por práticas injustas, exploração e desrespeito aos direitos trabalhistas, resultando em condições precárias de trabalho, baixos salários, falta de proteção social e outras formas de exploração. Esses problemas não apenas prejudicam os trabalhadores individualmente, mas também têm um impacto negativo na estabilidade econômica e na coesão social. Portanto, é fundamental combater o dano social e promover relações de trabalho justas e dignas como parte de um sistema socioeconômico saudável (DIB, 2021).

O presente estudo se concentra na análise da contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública Federal, envolvendo mão de obra com dedicação exclusiva, com o

intuito de investigar a ocorrência do *dumping* social nesse contexto específico. Limita-se à realizada pelo Governo Federal. Utilizar-se-á o termo “terceirização” para os contratos de prestação de serviços firmados entre as empresas e os órgãos integrantes da Administração Pública. No caso em questão, a Administração Pública contrata terceiros seguindo as diretrizes da Lei de Licitações e Contratos para a prestação de serviços, incluindo serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (BRASIL, 2021).

Essa delimitação se justifica pelo alinhamento com as premissas da gestão por resultados, que buscam aprimorar continuamente as ações de gestão por meio da obtenção e produção de informações relevantes.

A pesquisa adotou uma abordagem interdisciplinar, ancorada nas linhas de investigação do Direito Administrativo, do Direito do Trabalho e do Direito Constitucional. Foram comparadas as legislações administrativa e trabalhista, buscando compreender as nuances e os impactos jurídicos presentes nesse contexto.

Ao concentrar-se nessas áreas do conhecimento, busca-se uma análise aprofundada das questões legais, constitucionais e laborais relacionadas à contratação de serviços terceirizados, contribuindo para um entendimento mais abrangente do fenômeno do *dumping* social. Essa abordagem permite identificar possíveis lacunas nas regulamentações existentes e fornecer subsídios para o aprimoramento das políticas públicas e das práticas de contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública Federal.

O tema apresenta em seu núcleo central uma reflexão importante sobre a terceirização de serviços, com dedicação exclusiva de mão de obra, especialmente sob a ótica da contratação desses serviços, pelo critério de menor preço.

É importante esclarecer que o termo “mão de obra”, utilizado ao longo desta dissertação, é uma expressão prevista na legislação brasileira, especialmente nas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Embora o uso desse termo possa sugerir uma visão limitada do trabalho, é fundamental ressaltar que sua adoção está em conformidade com a terminologia estabelecida na legislação vigente. Nesse contexto, “mão de obra” abrange não apenas o aspecto físico do trabalho manual, mas também engloba a força de trabalho humana de maneira geral, incluindo habilidades, conhecimentos e competências necessárias para a execução de determinadas atividades contratadas. Assim, ao longo deste estudo, o termo “mão de obra” é empregado conforme sua definição legal, visando uma análise precisa e juridicamente fundamentada das questões relacionadas à terceirização de serviços.

1.2 Problema da pesquisa

Com a elaboração deste estudo procurou-se responder e justificar o seguinte problema de pesquisa: **Qual a relevância da contratação de serviços terceirizados, baseada no critério de menor preço e envolvendo mão de obra exclusiva, para a ocorrência do *dumping* social?**

1.3 Objetivos

Na investigação da solução para o problema de pesquisa abordado neste estudo, tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos foram delineados de acordo com a descrição a seguir:

1.3.1 Objetivo Geral

Para que houvesse a resposta ao problema de pesquisa o objetivo geral foi analisar qual a relevância da contratação de serviços terceirizados, baseada no critério de menor preço e envolvendo mão de obra exclusiva, para a ocorrência do *dumping* social, nos contratos administrativos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no período de 2019 a 2023.

1.3.2 Objetivos Específicos

O enfoque dado gerou os seguintes objetivos específicos que estão tratados nos capítulos que seguem:

- a) impacto da contratação de serviços terceirizados, pelo critério de menor preço, envolvendo mão de obra exclusiva;
- b) práticas de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra;
- c) incidência de práticas de *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados, pelo critério de menor preço, incluindo a análise das condições de trabalho, remuneração e benefícios dos trabalhadores terceirizados.

1.4 Delimitação do Estudo

A pesquisa está voltada para a contratação de serviços de secretariado e de apoio administrativo no contexto das contratações públicas realizadas pela extinta pasta do Ministério

da Economia, na cidade de Brasília-DF, atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A análise busca entender como a prática de contratação de serviços terceirizados, realizadas no período de 2019 a 2023, pode afetar as condições de trabalho e os direitos dos trabalhadores, especialmente sob a perspectiva do critério de menor preço e sua possível relação com a ocorrência do *dumping* social.

O estudo abrange diferentes atores envolvidos nas contratações públicas, incluindo gestores responsáveis pela tomada de decisão e execução das contratações, trabalhadores terceirizados afetados, representantes do sindicato da categoria e representante da fiscalização do trabalho.

1.5 Justificativa

A terceirização na Administração Pública é um instrumento que vem se consolidando ao longo do tempo, já que é uma forma de redução de custos e aumento do desempenho dos servidores públicos que estarão voltados para as atividades finalísticas. Entretanto, nem todos os projetos são bem-sucedidos, fracassando durante a execução contratual. Adicionalmente, essa situação é percebida como precarização do trabalho (MENDES; FERREIRA; OTHERS, 2020)

A pesquisa sobre a contratação de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva, pelo critério de menor preço, no contexto da Administração Pública Federal, apresenta uma importância significativa no atual cenário socioeconômico. A crescente utilização da contratação por menor preço pode gerar preocupações quanto à garantia dos direitos trabalhistas e à qualidade das condições de trabalho dos terceirizados. A precarização do trabalho, caracterizada por salários baixos, falta de benefícios, insegurança ocupacional e falta de proteção social, pode resultar de práticas de contratação que privilegiam exclusivamente o critério financeiro, em detrimento de outros aspectos relevantes, como a qualidade do serviço e o respeito aos direitos dos trabalhadores.

O interesse em realizar o estudo surge devido à extrema relevância desse tema. A terceirização, por envolver a gestão de recursos humanos, apresenta-se como um aspecto importante na administração pública, devido à sua complexidade e impacto nas relações de trabalho.

No âmbito da gestão de recursos humanos, é importante enfatizar que a contratação de serviços deve ser configurada especificamente como “prestação de serviços”, sendo, portanto, vedada a caracterização exclusiva como fornecimento de mão de obra, conforme dispõe o inciso II do art. 7º do Decreto nº 9.507, de 21.09.2018 (BRASIL, 2018).

A prática de terceirização envolvendo mão de obra com dedicação exclusiva em contratos públicos traz consigo uma série de desafios e implicações, tanto para os trabalhadores envolvidos quanto para a eficiência e qualidade dos serviços prestados. Nesse contexto, torna-se fundamental compreender os aspectos relacionados a essa modalidade de contratação, investigando suas implicações nas condições de trabalho, remuneração e benefícios dos trabalhadores.

Como forma de mitigar a inadimplência por parte das empresas contratadas para prestação de serviços, especialmente as que envolvem a contratação de serviços sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra, foram editados dispositivos legais, conforme abaixo colacionados, objetivando a implementação de regras garantidoras do cumprimento da legislação trabalhista, trazendo para a gestão pública uma missão de ser praticamente a área de recursos humanos da empresa.

- a) Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que define regras para assegurar aos trabalhadores terceirizados o recebimento de direitos, com maior segurança jurídica nas relações contratuais.
- b) Instrução Normativa nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que uniformiza os procedimentos e o fluxo interno nos órgãos públicos. Trata-se de uniformização das decisões dos órgãos de controle, gerenciamento e mapeamento de riscos, além da experiência dos órgãos públicos, jurídicos e de auditoria, na experiência prática dos processos licitatórios.
- c) Decreto nº 9.507/2018 já citado anteriormente, o qual 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.

Há também as decisões do Tribunal de Contas da União que devem ser acatadas pelos gestores públicos, conforme determina a Súmula nº 222/TCU (TCU, 1994).

O então Ministério do Planejamento, em 30 de abril de 2008, editou a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 30.04.2008, que inovou trazendo todas as diretrizes e regras para a contratação de serviços por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG que engloba os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional (SLTI/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2008). Durante a vigência da IN nº 2/2008, alterações significativas foram feitas na legislação de licitações públicas, impulsionadas principalmente por novas interpretações da Corte de Contas. Essas mudanças resultaram na revisão da legislação existente e na publicação da nova

Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5, em 25 de maio de 2017. A finalidade da nova IN foi trazer melhorias na contratação de serviços terceirizados, com o aumento de produtividade, com a inovação e a redução de custos (SEGES/MPOG, 2017).

Esses instrumentos trazem ao servidor público responsável pela fiscalização e pelo acompanhamento do contrato uma missão árdua que é a de fiscalizar diretamente a rotina das práticas trabalhistas da empresa contratada em relação aos trabalhadores terceirizados. Essa atribuição exige do servidor atualização permanente, em razão das constantes alterações legais, infralegais e jurisprudenciais, tornando-o praticamente um gestor de RH da empresa, dentro do órgão público.

Desta forma, o Estado tem o dever de fiscalizar o efetivo cumprimento dos direitos dos trabalhadores. Nesse sentido, a responsabilidade de acompanhar e de controlar o efetivo cumprimento das obrigações trabalhistas decorrentes do contrato administrativo de prestação de serviços terceirizados com fornecimento de mão de obra, justifica-se em razão dos seguintes preceitos constitucionais (BRASIL, 1988):

Dos princípios fundamentais da “dignidade da pessoa humana” e “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (art. 1º, III e IV);

“construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I);

Direitos essenciais dos trabalhadores (art. 7º);

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna (art. 170);

A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193).

Em linhas gerais, apesar de os normativos desencorajarem a terceirização de mão de obra, estabelecendo regras e diretrizes nesse sentido, a Administração Pública enfrenta um desafio devido ao elevado número de procedimentos e controles obrigatórios. Estes são implementados com o objetivo de minimizar problemas relacionados à inadimplência trabalhista por parte das empresas contratadas, e, em consequência, afastar a aplicação direta da responsabilidade subsidiária pelos encargos sociais inadimplidos (TST, 2011).

Apesar da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST estabelecer que a Administração Pública responde subsidiariamente pelos débitos trabalhistas e solidariamente pelos débitos previdenciários, este estudo visa propor uma reavaliação da forma de contratação com vistas a mitigação dos riscos aos terceirizados e, consequentemente, à Administração Pública, como contratante.

Santos e Biavaschi (2014) assinalam que a terceirização adotada no Brasil, fundamentada na redução de custos relacionada à forte precarização das condições e das relações de trabalho, deveria ser inadmissível para as instituições públicas, visto que estas

empenham-se para a construção do trabalho idealizado nos valores da justiça e da equidade, que são decisivos para a construção de uma sociedade democrática, não sendo outro o sentido da Constituição Federal de 1988.

A terceirização é um modelo de contratação que vem conquistando novas expressões nas técnicas de gestão, surgindo-se por meio de roupagens distintas, com contornos variados e, inclusive, por vezes, de forma simulada, aumentando as desigualdades e fragmentando a organização dos trabalhadores (DOS SANTOS; BIAVASCHI, 2014).

Nesse contexto, a investigação sobre os impactos da contratação pelo critério de menor preço em contratos terceirizados com mão de obra exclusiva, relacionando-a com a possível precarização do trabalho, apresenta uma relevância importante no contexto da gestão pública. Ao abordar essa temática, busca-se fornecer subsídios teóricos e empíricos para a implementação de políticas e práticas que promovam a proteção dos direitos trabalhistas, a valorização dos trabalhadores terceirizados e a garantia de um ambiente de trabalho digno e equitativo.

Dessa forma, o estudo pretende contribuir para a ampliação do conhecimento científico no campo do Direito Administrativo, do Direito do Trabalho e do Direito Constitucional, proporcionando uma base sólida para o debate e a implementação de medidas que promovam a justiça social, a proteção dos direitos dos trabalhadores e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Para atingir os objetivos estabelecidos e responder o problema da pesquisa, esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. O primeiro capítulo, aqui introduzido estabelece a base para a compreensão do estudo, delimitando o tema específico, definindo o problema investigado e expondo tanto os objetivos gerais quanto os específicos, além de fornecer uma justificativa para a realização da pesquisa. No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico, onde são discutidos os conceitos de terceirização e o desenvolvimento histórico dessa prática na Administração Pública. Ademais são explorados os fundamentos da contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, culminando na análise contextualizada do fenômeno do dumping social e suas implicações. Já o terceiro capítulo detalha a metodologia utilizada, descrevendo as estratégias adotadas na coleta e análise dos dados, proporcionando uma compreensão clara do processo de pesquisa. No quarto capítulo são apresentados os resultados obtidos e as discussões decorrentes, contextualizando-os dentro do embasamento teórico previamente apresentado. Por fim, o quinto capítulo compreende às considerações finais do estudo, abordando suas limitações e propondo recomendações para

pesquisas futuras, consolidando assim o conjunto de conhecimentos produzidos e contribuindo para o avanço do campo de estudo em questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem como objetivo apresentar os conceitos fundamentais relacionados ao problema de pesquisa, embasando-se em uma extensa pesquisa bibliográfica dos estudos mais relevantes e pertinentes à temática abordada. Por meio dessa análise, pretende-se construir uma base teórica sólida que contribua para a compreensão aprofundada do contexto em questão. A investigação bibliográfica realizada permitiu explorar e contextualizar os principais conceitos, teorias e abordagens que servirão de suporte para a análise e discussão dos resultados obtidos na presente dissertação.

2.1 Trabalho e regulamentação: uma jornada histórica rumo à proteção dos trabalhadores

O trabalho desempenha um papel importante no progresso econômico e social, merecendo proteção constitucional devido à sua importância fundamental. Existindo desde os primórdios da humanidade, o trabalho é uma atividade perene que continuará a evoluir e a se manifestar em diferentes formas ao redor do mundo enquanto houver seres humanos.

Ao longo da história, as formas de execução do trabalho ao redor do mundo passaram por cinco regimes: primitivo, escravo, feudal, capitalista e comunista. Foi devido a fatores econômicos, políticos e jurídicos, notadamente por meio de revoluções que buscavam proteger os direitos dos trabalhadores, que o Direito do Trabalho surgiu como uma resposta fundamental para garantir esses direitos. Isso levou o Brasil a criar suas primeiras leis trabalhistas, estabelecendo a Justiça do Trabalho e promulgando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), vigente até hoje, servindo como a base para todas as leis, normas e regulamentos relacionados ao tema (BONIKOWSKI; ANSCHAU; ZANCHET, 2023).

Com as mudanças sociais ao longo do tempo, as regulamentações do trabalho evoluíram para proteger principalmente os trabalhadores, a parte mais vulnerável na relação laboral. A relação empregatícia é um contrato bilateral, que envolve um conjunto diferenciado de prestações e contraprestações recíprocas entre empregado e empregador. Nesse ponto, registra-se que há diferença entre relação de trabalho e relação de emprego. “Relação de trabalho” é um termo amplo que abrange qualquer vínculo jurídico no qual um indivíduo presta serviços a outro. Essa categoria abrange várias modalidades, como empreitada, locação de serviços, trabalho de profissionais liberais, trabalho avulso, serviços eventuais e autônomos, trabalhos temporários, representação comercial, trabalho público, entre outros. Por outro lado, “relação de emprego” é uma espécie específica de relação de trabalho que envolve a prestação de

serviços subordinados por uma pessoa física. A subordinação é um elemento fundamental e inseparável da relação de emprego (DALLEGRAVE NETO, 1998).

Como se depreende da doutrina e da leitura dos arts. 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para que a relação seja caracterizada como uma relação de emprego, é necessário que se tenham os requisitos da pessoalidade; da onerosidade; da habitualidade e da subordinação.

É importante, também, diferenciar entre “trabalhador” e “empregado”. No sentido amplo, um “trabalhador” é qualquer pessoa física que utiliza seu esforço pessoal para realizar um trabalho, seja para seu próprio benefício ou para o benefício de outros, visando um resultado específico, seja econômico ou não (LEITE, 2022, p.220). Em contraste, o termo “empregado” tem uma definição específica na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), onde é definido em seu art. 3º, como toda pessoa física que presta serviços não eventuais a um empregador, estando subordinado a ele e recebendo um salário.

Em contraposição a essa relação de trabalho tradicional e convencional (clássica), há as relações triangulares do trabalho. Estas se configuram a partir da interação entre o empregador, o empregado e o cliente, neste caso, o tomador de serviços. Este fenômeno, conhecido como terceirização, constitui o foco central deste estudo, que se concentra na análise das contratações de serviços pela Administração Pública Federal. Especificamente, a atenção está voltada para a prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra e como essa modalidade de contratação se aplica a um contexto tão específico quanto o da Administração Pública.

2.2 Terceirização

A expressão “terceirização”, em um sentido amplo, refere-se à transferência de serviços para terceiros. Sua origem pode ser rastreada nos Estados Unidos, onde se consolidou na década de 1950, principalmente na indústria. No contexto brasileiro, essa prática teve seu início por meio das empresas multinacionais do setor automobilístico nas décadas de 1950 e 1960 (KIAN, 2006).

A terceirização de serviços especializados não é algo recente no Brasil. É uma prática que remonta ao século XIX. Nessa época, o imperador D. Pedro II fez a escolha de contratar a firma do empresário Pedro Aleixo Gary, francês, radicado no Rio de Janeiro, em 1859, que assinou, com o Ministério Imperial, o primeiro contrato de limpeza urbana no Brasil, em 11 de outubro de 1876, para organizar esse serviço na cidade do Rio de Janeiro. Essa decisão histórica marcou o início de uma tendência que perdura até os dias de hoje, evidenciando a longa

trajetória da terceirização no país (SCHIMIDT, 1999; FERNANDES, 2015). Pode-se afirmar que as empresas pioneiras na terceirização de serviços no Brasil foram as dedicadas as atividades de limpeza e conservação que tinham como objetivo principal reduzir os custos da mão de obra, sem, contudo, negligenciar as obrigações trabalhistas (HAFFNER 2017).

A terceirização emergiu como uma das formas de contratação altamente flexíveis no Brasil a partir dos anos 1990, tornando-se uma prática predominante em quase todos os setores econômicos, tanto na esfera pública quanto na privada. Com a capacidade de refletir tanto fenômenos internos quanto externos ao contrato de trabalho, essa abordagem tem sido adotada pelas empresas como uma estratégia para otimizar recursos, compartilhar riscos e aprimorar a adaptabilidade organizacional (DE ANDRADE BALTAR, 2009).

A terceirização é um fenômeno que separa a relação econômica de trabalho da relação trabalhista correspondente. Nesse processo, o trabalhador é inserido no processo produtivo do órgão contratante, mas não mantém uma relação de emprego direta com ele. Em vez disso, os laços trabalhistas são estabelecidos com uma empresa intermediária. A terceirização cria uma relação tripartite na contratação de mão de obra no mercado capitalista: o trabalhador, que executa suas funções para o órgão contratante; a empresa terceirizada, que emprega o trabalhador e estabelece os vínculos trabalhistas; e o órgão contratante, que determina as tarefas a serem realizadas, mas não assume o papel tradicional de empregador em relação ao trabalhador envolvido (DELGADO, 2005). Nesse sentido, o referido autor demonstra preocupação com as consequências desse modelo de contratação, especialmente quando se trata da proteção do trabalhador que possui menos recursos, já que ele se distancia dos princípios fundamentais do Direito do Trabalho.

Sérgio Pinto Martins (2014), ao dissertar sobre o tema, assim define terceirização:

Consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que geralmente não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens como serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou de serviços temporários (MARTINS, 2014, p.10).

Nesse contexto, a terceirização se tornou um fenômeno mundial e é semelhante em diferentes países, visto que faz parte do contexto da inovação tecnológica e organizacional. No entanto, assume características próprias que dependem de fatores estruturais, conjunturais, históricos, culturais, econômicos, políticos, nacionais, internacionais e outros, considerados individual ou conjuntamente (SANTOS, 2018).

Embora existam variações nas definições sobre terceirização, propostas por diferentes autores brasileiros, Marcelino (2013) conceitua terceirização como a contratação de trabalhadores por uma empresa interposta visando redução de custos com a força de trabalho e

resolução de conflitos trabalhistas. Por outro lado, De Lacerda Carelli (2003) questiona a redução de custos nesse contexto, argumentando que interferir na atividade econômica de outra empresa, que busca maximizar lucros, dificulta tal intento. Nesse sentido, continua o autor, a legislação brasileira é ambígua e não deixa clara a diferença entre a terceirização e a intermediação de força de trabalho.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, trouxe dois institutos importantes: contratos de empreitada e de subempreitada. Embora essas referências não correspondam exatamente à terceirização nos moldes atuais, elas representam os primeiros sinais desse fenômeno e podem ser consideradas como os precursores desse processo.

Para uma compreensão mais precisa deste estudo, é fundamental introduzir algumas definições. Na dinâmica da relação de trabalho triangular, diversas modalidades de contratação de serviços surgem e precisam ser distinguidas da terceirização, que é o ponto central desta pesquisa. Estas modalidades englobam trabalhadores temporários, subempreitadas, cooperativas e trabalhadores avulsos. A diferenciação entre essas modalidades desempenha um papel importante na compreensão do tema central deste estudo, uma vez que compartilham características semelhantes, mas podem ser facilmente confundidas com a questão central, que é a terceirização de serviços na Administração Pública.

a) Trabalho Temporário - É regulamentado pela Lei nº 6.019, de 03.01.1974, com a alteração trazida pela Lei nº 13.429, de 31.03.2017. A legislação permite a contratação temporária para todas as atividades de uma empresa, independentemente de serem atividades-meio ou atividades-fim. A lei estabelece um prazo máximo de 180 dias para a duração do contrato, com possibilidade de prorrogação por até 90 dias. Após esse período, o trabalhador temporário deve passar por um período de “quarentena” de 90 dias, durante o qual não pode prestar serviços para a mesma empresa, a fim de evitar a criação de um vínculo empregatício. Esse tipo de contrato visa atender à demanda de substituição de pessoal permanente em casos de férias, afastamentos, licenças ou necessidades extras, como períodos festivos, como Páscoa e Natal (BRASIL, 1974; BRASIL, 2017);

b) Trabalho Avulso - Atualmente, as leis que tratam do trabalho avulso são: a Lei nº 9.719, de 27.11.1998 e a Lei nº 12.815, de 05.06.2013, que dispõem sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; e a Lei nº 12.023, de 27.09.2009, que dispõe sobre as atividades de movimentação de mercadorias realizadas por trabalhador avulso. O trabalho avulso é uma variante do trabalho eventual, com a distinção crucial de que o trabalho é intermediado por uma organização especializada no mercado em que atua. Portanto, o trabalhador avulso é aquele que presta serviços de forma intermitente, tanto em contextos urbanos quanto rurais, para uma ou

várias empresas, sem estabelecer um vínculo empregatício com nenhuma delas. O trabalho avulso é considerado uma forma de subordinação atípica e tem sido historicamente associado principalmente às operações portuárias (BONIKOWSKI; ANSCHAU; ZANCHET, 2023);

c) Subempreitada – O contrato de subempreitada, conforme previsto no art. 455 da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), é essencialmente um acordo subsequente a um contrato de empreitada, tal como indicado no art. 610 e subsequentes do Código Civil. Nesse contexto, a subempreitada representa a transferência de parte ou da totalidade da execução de um contrato originalmente assumido por uma empresa (a empreiteira principal) para uma terceira empresa (a subempreiteira). Em termos mais simples, trata-se de um arranjo onde uma empresa, originalmente contratada para realizar uma tarefa específica dentro de um projeto mais amplo, por sua vez, contrata outra empresa para desempenhar uma parte desse trabalho. Esse procedimento ocorre mediante autorização do contratante inicial, geralmente o proprietário da obra ou serviço. É uma prática comum em setores como a construção civil e em projetos complexos que exigem diferentes especialidades para garantir a conclusão bem-sucedida do empreendimento (BRASIL, 1943, BRASIL, 2002);

d) Cooperativas - A Cooperativa de Trabalho no Brasil é amparada por normas constitucionais e regulamentada por legislações específicas, notadamente a Lei nº 5.764, de 16.12.1971, o Código Civil de 2002 e a Lei nº 12.690, de 19.07.2012. A Lei 12.690/2012, em particular, estabelece diretrizes para a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho, incluindo princípios essenciais, entre os quais se destaca o compromisso com a “não precarização do trabalho”. Essas cooperativas podem operar em duas modalidades: produção ou serviço, conforme definido no art. 4º da Lei 12.960/2012. Na modalidade de serviço, sua finalidade principal é a prestação de serviços especializados a terceiros, sem a necessidade dos elementos típicos da relação de emprego. Além disso, elas têm o direito de participar em licitações públicas, o que, por conseguinte, tende a reduzir os custos para a parte contratante, uma vez que não há a incidência dos encargos trabalhistas obrigatórios associados à relação de emprego (BRASIL, 2012).

Após os conceitos trazidos das diversas modalidades de serviços prestados por trabalhadores temporários, por subempreitadas, por cooperativas e trabalhadores avulsos, o estudo se direcionará para a terceirização na Administração Pública. Nesse contexto, será dado ênfase à prestação de serviços que envolvem dedicação exclusiva de mão de obra, com especial atenção voltada para a contratação de serviços de secretariado e apoio administrativo. Abordará como a terceirização é aplicada nesse cenário específico, avaliando suas implicações e os desafios que podem surgir.

2.3 Terceirização na Administração Pública

A terceirização no setor público teve seu início com a promulgação da Lei nº 4.320, de 17.03.1964. Esta lei estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Embora o texto não aborde explicitamente a terceirização, focando-se nas despesas com serviços de terceiros, menciona a possibilidade de contratação de serviços pela Administração, conforme evidenciado no seu art. 5º, *in verbis*:

[...] a Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, **serviços de terceiros**, transferências de qualquer natureza ou quaisquer outras. (Grifo nosso).

Após a edição da Lei nº 4.320/1964, surgiu o Decreto-lei nº 200/1967 sendo um marco importante na reforma administrativa de 1967, pois consolida a institucionalização de um método específico de planejamento governamental e intergovernamental, sob uma abordagem sistêmica coordenada pelo governo federal. Não se limitou a abordar questões relacionadas à estrutura organizacional do setor público federal, mas também buscou ser uma legislação de diretrizes abrangente. Este decreto introduziu princípios essenciais para orientar as atividades da administração federal, incluindo o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle (CÂMARA, 2002).

O Decreto-Lei nº 200/1967 é considerado um ponto de referência fundamental para a descentralização e maior flexibilidade na administração pública brasileira (JACOBY FERNANDES, 2017). Destaca-se aqui o conceito de descentralização, o qual pode ser compreendido como uma técnica destinada a aliviar a carga administrativa da administração (CÂMARA, 2002). Esse conceito é fundamental para a discussão do tema da terceirização.

A descentralização das atividades na administração pública está claramente prevista no *caput* do art. 10 do Decreto-lei nº 200/1967, que afirma que “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada” (BRASIL, 1967). O artigo ainda indica que as atividades deveriam preferencialmente ser executadas de forma indireta, conforme o § 7º do art. 10, que segue abaixo:

Decreto-Lei 200/67

[...]

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

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento 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. (Grifo nosso).

Em um contexto subsequente, a Lei nº 5.645, de 10.12.1970, foi promulgada para detalhar e dar cumprimento ao art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967. Essa lei especificou quais atividades deveriam ser prioritariamente executadas de forma indireta, conforme se observa no parágrafo único do art. 3º:

[...]

Parágrafo único - As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Após dois anos da promulgação da Lei nº 5.645/1970, entrou em vigor a Lei nº 5.845, de 06.12.1972, que, por meio do § 2º do art. 2º, estabeleceu a proibição da contratação ou renovação de contratos de serviços, independentemente da natureza ou forma, inclusive com empresas privadas:

§ 2º É vedada a contratação, ou respectiva prorrogação, **de serviços, a qualquer título e sob qualquer forma inclusive com empresas privadas** na modalidade prevista no § 7º do artigo 10 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, bem como a utilização de colaboradores eventuais, retribuídos mediante recibo, para a execução de atividades compreendidas no Grupo-Serviços Auxiliares. (Grifo nosso).

Com a implementação da Reforma Gerencial, a partir de 1995, observou-se um movimento em direção à reestruturação e reorganização dos cargos públicos, visando à combinação eficiente de competências. Essa reforma levou à eliminação de cargos considerados desnecessários de forma permanente e restringiu a ocupação de posições de menor qualificação e funções de apoio administrativo, com recomendação de que tais atividades fossem transferidas para o setor privado, preferencialmente por meio de terceirização, conforme apontado pelo Ministro Bresser Pereira em 1997.

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Estado, com o objetivo de resolver quatro questões principais: limitar o tamanho do Estado; redefinir seu papel regulatório; recuperar sua capacidade financeira e administrativa; e garantir a governabilidade. Para limitar o tamanho do Estado, o plano previa a privatização de empresas estatais e a terceirização de atividades auxiliares, como limpeza, vigilância, transporte e serviços de informática. Esses serviços seriam terceirizados por meio de licitação pública, promovendo a concorrência e economia para o setor público (BRESEER PEREIRA, 1997).

Em 1997, a execução indireta de atividades acessórias e complementares foi novamente permitida, revogando-se o § 2º do art. 2º da Lei nº 5.845/1972, por intermédio do art. 18 da Lei nº 9.527, de 10.12.1997. Isso confirmou a execução indireta de serviços como terceirização,

conforme previsto no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967. Em consequência, houve a publicação do Decreto nº 2.271, de 07.07.1997, permitindo a execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, conforme art. 1º abaixo transcrito.

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

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

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

A terceirização no setor público brasileiro, conforme observado pela doutrinadora Vieira (2006), tornou-se mais evidente na década de 1990, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Além disso, é importante ressaltar que a nova política de recursos humanos também recebeu destaque nas análises de Vieira. Ela observa que o Plano se concentrou na criação de novas carreiras de nível superior e na extinção de cargos de nível médio e intermediário. Como resultado, a demanda por serviços anteriormente desempenhados por esses cargos extintos passou a ser suprida por meio de contratos de terceirização (VIEIRA, 2006).

Conforme pesquisas realizadas pela CUT (Central Única dos Trabalhadores), o período de 2003 a 2013 foi marcado por um notável crescimento da terceirização, registrando um aumento expressivo de 300%. Isso se traduziu em um aumento substancial no número de trabalhadores terceirizados, que saltou de 3,8 milhões no início de 2003 para um total de 12,8 milhões ao final de 2013 (CUT 2014).

Até o ano de 2018, o Decreto Federal nº 2.271/1997 esteve em vigor, sendo então revogado pelo Decreto Federal nº 9.507, que passou a vigorar em 22.01.2019 (BRASIL, 2018). O foco principal deste último decreto está na definição do que pode ou não ser objeto de terceirização pela Administração Pública Federal. O texto estabelece conjuntos de regras distintas, um para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, e outro para empresas públicas e sociedades de economia mista. As regras são mais restritivas para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Além disso, o decreto veda a terceirização de serviços diante de três hipóteses gerais: (a) para a produção de atos que envolvem as questões maiores da Administração Pública, assim consideradas aquelas de repercussão institucional e estratégica; (b) para a produção de atos que decorrem do exercício

de poderes extroversos da Administração Pública; e (c) para a produção de atos coincidentes com as atribuições legais de cargos e de empregos públicos. A terceirização, por argumento *a contrário sensu*, é permitida para os demais casos (NIEBUHR, 2019).

O crescimento da terceirização no setor público é impulsionado por três principais fatores: a utilização da terceirização como estratégia para contornar as restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, visando a manutenção dos serviços públicos; a prevalência de uma mentalidade que favorece a suposta eficiência do setor privado, levando à sua imitação no setor público, muitas vezes sem considerar as especificidades deste último; e, a manipulação política da mão de obra terceirizada, mediante contratações e demissões direcionadas a objetivos eleitorais, como forma de aproveitamento da força de trabalho para ganhos políticos em períodos de eleições (KREIN, 2007).

Na visão de Krein (2007), a Lei de Responsabilidade Fiscal influencia diretamente o aumento da terceirização no setor público. Ao impor limites para as despesas com pessoal e exigir previsão orçamentária para novos gastos, ela desestimula a realização de concursos públicos, já que contratar servidores implica em despesas contínuas. Por outro lado, a legislação estimula a terceirização, pois os custos associados à subcontratação não são contabilizados como despesas com pessoal.

A Lei de Licitação e Contratos nº 14.133/2021 define os serviços terceirizados como atividades que visam alcançar uma determinada utilidade de interesse, seja ela intelectual ou material, para a Administração Pública (BRASIL, 2021). Além disso, a IN nº 5/2017 categoriza os tipos de serviços suscetíveis à terceirização, incluindo serviços comuns, serviços prestados de forma contínua e não contínua, e serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (SEGES/MPOG, 2017).

Dentro deste contexto normativo, os serviços terceirizados sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra são objeto de interesse específico para a presente investigação acadêmica.

2.4 Contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra

A análise da contratação pública de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra envolveu a investigação dos critérios de seleção das empresas terceirizadas. Isso proporcionou uma compreensão aprofundada do processo de contratação e da definição das obrigações e responsabilidades envolvidas nesse contexto específico.

A contratação de serviços pela Administração Pública com empresas privadas é uma das principais formas de execução indireta de serviços pelo Estado Brasileiro. Essa prática

ocorre quando o Estado delega a prestação de determinados serviços a terceiros, buscando aproveitar a especialização e os recursos disponíveis no setor privado. Nesse contexto, a seleção das empresas se faz, em geral, por meio do procedimento licitatório, que é o processo formal estabelecido por lei para a contratação de bens e serviços pelo poder público (SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

O termo “licitação” provém do latim *licitationem*, derivado de *licitatio* ou *licitationis*, cujo significado é venda por lances, arrematação. O Direito Administrativo brasileiro, entretanto, atribui-lhe sentido diverso, principalmente a partir da reforma administrativa (Decreto-Lei nº 200/1967), quando licitação passou a representar o procedimento administrativo prévio necessário para viabilizar os contratos administrativos (VAZ, 1998).

A Constituição Federal consagra, como regra, a licitação pública para a contratação da execução de serviços ou obras, compras e alienações. Impõe à Administração a adoção da licitação como procedimento prévio à contratação, destinada a escolher a melhor proposta que atenda ao interesse público (BRASIL, 1988).

O procedimento licitatório tem como objetivo garantir a transparência, a igualdade de oportunidades e a eficiência na escolha das empresas prestadoras de serviços. Por meio dele, as empresas interessadas em fornecer os serviços necessários apresentam propostas competitivas, e a Administração Pública seleciona aquela que atende aos requisitos estabelecidos no edital de licitação, como qualificação técnica, capacidade financeira, prazo de execução e valor (FERRAZ, 2009).

A licitação configura-se como uma relação jurídica estabelecida entre uma entidade pública e um agente privado, com o intuito de suprir as demandas administrativas em prol do interesse público. Este processo administrativo engloba uma sucessão de procedimentos coordenados tanto pela entidade pública quanto pelo licitante, com a finalidade de finalizar o certame por meio da contratação do objeto licitado de forma mais vantajosa, econômica e eficiente possível. O art. 11 da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações, estabelece os objetivos do processo licitatório enfatizando a garantia de igualdade de tratamento entre os participantes e promoção de uma competição justa (HIGA et al., 2021).

No contexto brasileiro, as aquisições públicas exercem um impacto significativo na economia, como evidenciado nos dados da Tabela 1, que apresenta o montante total de contratos celebrados durante o período de 2019 a 2023. Esses dados referem-se aos contratos estabelecidos pelos órgãos federais que compõem o Sistema de Serviços Gerais (Sisg) e cujos registros estão contidos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), sendo de preenchimento obrigatório para as unidades vinculadas ao Sisg. A partir dessas

informações, foi extraído o percentual correspondente aos contratos classificados como “serviços”.

Tabela 1 - Contratos órgãos federais

Ano	Valor (R\$ bilhões)	Serviço (%)
2019	42,56	35,73
2020	73,92	61,71
2021	78,67	42,85
2022	85,92	45,38
2023	65,06	31,05

Fonte: CGU – Portal da Transparência

Antes de prosseguir com a análise da contratação de serviços, é fundamental compreender o conceito de “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”. Este conceito serve como base para a investigação, proporcionando uma compreensão abrangente dos aspectos específicos envolvidos nesse tipo de contrato, típico da terceirização na Administração Pública.

De acordo com a Lei de Licitações, art. 6º, inciso XVI, os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são definidos como aqueles em que os empregados do contratado permanecem nas instalações do contratante, sem compartilhar recursos com outras contratações. E, ainda, estão sujeitos à fiscalização do contratante no que diz respeito à distribuição e supervisão dos recursos humanos alocados. Além disso, a mesma legislação, no art. 48, estabelece uma série de vedações nos contratos de terceirização na administração pública, o que contribui para a preservação dos princípios da impessoalidade e da moralidade nesse contexto contratual. Essas disposições reforçam a não incidência de relações pessoais e de subordinação na terceirização, proporcionando, dessa forma, uma maior transparência e imparcialidade nos procedimentos de contratação pública (BRASIL, 2021).

Quando a Administração pública contrata serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, ocorre uma terceirização de serviços. Nesse cenário, temos dois lados envolvidos: a Administração, que precisa dos serviços, e uma empresa privada, responsável por fornecê-los. É importante notar que não há vínculo entre a Administração e os funcionários da empresa contratada, uma vez que, por exigência legal, o objeto contratado, por meio da terceirização, são os serviços e não as pessoas, embora seja inegável que a execução dos serviços dependa diretamente dos indivíduos designados para essa finalidade (FREITAS; OTHERS, 2011).

Apesar da ausência de vínculo empregatício direto entre os trabalhadores e a Administração Pública, surgem conflitos decorrentes dessa contratação. Um desses conflitos é

a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, na qual a Justiça do Trabalho atribui ao órgão contratante a responsabilidade pelo descumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada, abrangendo não apenas as questões previdenciárias, mas também os encargos trabalhistas (FREITAS; OTHERS, 2011).

Contrapondo à legislação que enfatiza a não incidência de subordinação dos trabalhadores terceirizados, estudos conduzidos por Carelli (2003) revelam uma subordinação direta desses trabalhadores ao tomador de serviço. Essa subordinação é evidenciada por uma série de fatores que, isoladamente, não seriam suficientes para caracterizá-la. Tais fatores englobam o compromisso do interessado em realizar pessoalmente o trabalho, a efetiva execução das tarefas por parte dele, a disponibilidade para desempenhar as atividades, a continuidade na relação contratual, a submissão a ordens ou controle em relação ao método, local ou horário do trabalho, o fornecimento dos meios de trabalho pela parte contratante, a remuneração pelo trabalho e a posição econômica e social do trabalhador terceirizado, que se equipara à de um empregado assalariado.

A doutrinadora Di Pietro (2009) levanta preocupações em relação a contratos que envolvem a alocação de mão de obra. Argumenta que esses contratos são disfarçados como serviços técnicos especializados, dando a aparência de legalidade, mas, na realidade, não envolvem a prestação efetiva de serviços pela empresa contratada. Em vez disso, essas empresas apenas fornecem mão de obra ao Estado.

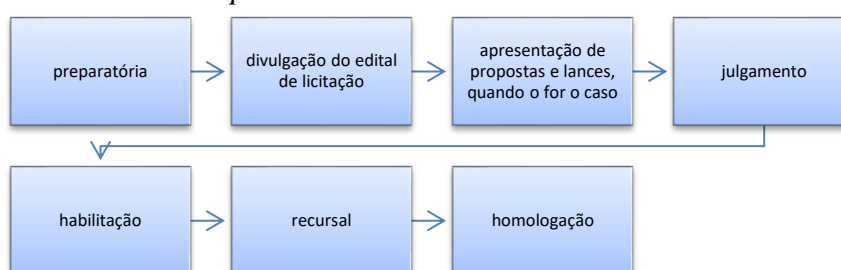
Di Pietro critica esse tipo de contrato em que empresas apenas fornecem mão de obra ao Estado, considerando-os ilegais por representarem uma forma de “terceirização falsa”. Segundo a autora, essa prática visa contornar a exigência constitucional de realização de concurso público, favorecendo o nepotismo político e prejudicando o interesse público. A preocupação principal de Di Pietro é a utilização indevida da terceirização para evitar as obrigações legais associadas aos concursos, o que ameaça os princípios constitucionais e a integridade da administração pública (DI PIETRO, 2009).

2.4.1 Procedimento para a contratação das empresas terceirizadas

Com o propósito de regulamentar os procedimentos de contratações dos órgãos públicos, com o objetivo principal de garantir que todos os interessados em negociar com a Administração Pública sejam tratados de forma igualitária e justa, além de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, é necessário seguir rigorosamente o procedimento estabelecido pela Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Atualmente, no contexto da Administração Pública Federal, as contratações de empresas para a prestação de serviços comuns seguem um procedimento obrigatório de pregão, sendo preferencialmente realizado na modalidade eletrônica. No entanto, é permitida a realização do pregão de forma presencial, desde que devidamente justificada. Durante o pregão presencial, é necessário que a sessão pública seja devidamente registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. O critério de julgamento para a seleção pode ser tanto o de menor preço quanto o de maior desconto. Para uma melhor compreensão do processo de contratação, é possível verificar na Tabela 2 a divisão do processo em suas diferentes fases (BRASIL, 2021).

Tabela 2 - Fases processo licitatório



Fonte: criada pela autora (2024) – referência Lei nº 14.133/2021 (art. 17)

Na fase preparatória, a Administração define o objeto da contratação de serviços públicos, considerando necessidades específicas e planejando os detalhes do processo. São considerados diversos aspectos, como descrição da necessidade, inclusão no plano anual, definição de requisitos e estimativas de quantidade, análise de mercado, estimativa de valor, entre outros. Posteriormente, o objeto definido é detalhado no edital de licitação e, por fim, no contrato. É fundamental que a especificação do contrato seja clara e precisa para garantir o atendimento às necessidades da Administração e permitir o controle efetivo da execução do contrato (BRASIL, 2021; LIMA, 2022).

Em uma avaliação dos contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, abrangendo unidades localizadas em diversas regiões do país, conduzida em novembro de 2019 pela equipe de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU), foram identificadas deficiências relacionadas à falta de estudos e levantamentos para determinar o dimensionamento adequado dos serviços contratados. Essas falhas indicaram a necessidade de um planejamento mais abrangente, visando possibilitar a escolha da proposta mais vantajosa em termos de eficiência e economicidade (CGU, 2019). Nesse sentido, Carvalho (2021) destaca que planejar deve ser um dos objetivos principais da Administração Pública e que contribui para a boa prática de gestão, conforme abaixo transcrito.

[...] Inquestionável, sob qualquer aspecto, que o planejamento contribui para boas práticas de governança, sendo mecanismo de sufrágio às medidas anticorrupção, motivo pelo qual, ao estabelecer os objetivos do processo licitatório, o legislador também ousou quanto à participação, no planejamento, de todos os atores envolvidos no processo de contratação. (CARVALHO, 2021, p. 2).

Na fase preparatória, percebe-se que há uma série de definições que são necessárias para orientar todo o processo licitatório e influenciar diretamente a execução do contrato subsequente. É responsabilidade do gestor adquirir um conhecimento amplo sobre o objeto a ser licitado, a fim de conduzi-lo adequadamente nesta etapa. Isso inclui a preparação atenta dos documentos necessários para esta fase da licitação (DE OLIVEIRA; DE CASTRO NETO, 2022).

A fase preparatória, antes pouco abordada na Lei nº 8.666/1993, recebe um destaque renovado na nova Lei de Licitações, evidenciando uma preocupação crescente com os procedimentos preliminares da licitação. Essa ênfase ressalta a importância da descrição minuciosa do objeto, da definição clara das regras do edital, da realização de uma pesquisa de preços detalhada e de outros atos iniciais, os quais têm um impacto direto na eficácia da licitação e, conseqüentemente, no próprio contrato resultante. De fato, uma execução adequada dos atos preparatórios da licitação pode evitar uma série de problemas e contribuir para um processo mais transparente e eficiente (OLIVEIRA, 2021).

O art. 18 da Lei de Licitações nº 14.133/2021 apresenta um conjunto de exigências para a fase preparatória das contratações públicas, as quais possuem um caráter explicativo e podem variar dependendo do objeto a ser contratado (BRASIL, 2021). Essas exigências incluem:

- a) a descrição da necessidade da contratação, fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- b) a definição do objeto através de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo;
- c) a definição das condições de execução e pagamento, garantias exigidas e ofertadas, e condições de recebimento;
- d) o orçamento estimado, com composições de preços utilizados para sua formação;
- e) a elaboração do edital de licitação;
- f) a elaboração de minuta de contrato, quando necessária; o regime de fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras e serviços de engenharia;
- g) a modalidade de licitação, critério de julgamento e modo de disputa;
- h) a motivação circunstanciada das condições do edital; a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e execução contratual; e
- i) a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação.

2.4.2 Critério de seleção da empresa terceirizada

A determinação dos valores que compõem o preço dos serviços ocorre por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, indicada pela IN nº 5/2017, Anexo VII, que deve refletir os custos reais dos itens associados ao serviço prestado. Essa planilha, elaborada pela Administração, serve como referência para a avaliação e análise das propostas apresentadas pelos licitantes. Sua importância é fundamental para a Administração, especialmente no que diz respeito à viabilidade e praticabilidade da proposta vencedora. Além disso, o detalhamento dos custos na planilha, incluindo os associados à remuneração dos trabalhadores, encargos e tributos, os quais devem seguir os valores definidos por legislação ou acordos coletivos, é necessário para verificar a exequibilidade dos preços propostos (LIMA, 2022).

A planilha de custos e formação de preços, conforme estabelecido pela IN nº 5/2017, é composta por módulos interdependentes que englobam todos os elementos do custo total por empregado. No primeiro módulo, são inseridos o salário base, geralmente definido em Acordos, Dissídios ou Convenções Coletivas de Trabalho - CCT, e os adicionais previstos na CLT, como adicional de periculosidade, insalubridade, noturno, hora noturna reduzida, entre outros. O segundo módulo abrange o 13º salário, férias, adicional de férias, INSS patronal, salário educação, SAT, entre outros encargos e benefícios previstos em legislação ou acordos coletivos. No terceiro módulo, são consideradas as provisões para rescisão, incluindo o aviso prévio, indenizado e trabalhado, com a respectiva incidência de FGTS e multa do FGTS. O quarto módulo engloba os custos de reposição do profissional ausente, como horas ou dias trabalhados pelo substituto, uniformes, materiais e equipamentos. O módulo cinco detalha os custos de insumos diversos, correspondendo ao custo mensal dos insumos necessários à execução do trabalho e à proteção do trabalhador, como uniformes, materiais e equipamentos, que não têm natureza salarial. Por fim, o módulo seis contempla os custos indiretos, tributos e lucro por empregado. Ao finalizar a planilha, obtém-se o valor total mensal por empregado, que resume o custo total dos serviços, considerando a quantidade de postos de trabalho (SEGES/MPOG, 2017).

Nos contratos administrativos que envolvem a prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o custo trabalhista desempenha um papel de destaque na determinação do preço final. Isso se deve ao fato de que o salário constitui o elemento central desse custo, uma vez que servirá como base para o cálculo de outros encargos trabalhistas e

tributários, sendo importante no processo de seleção da empresa contratada, pois influencia diretamente na viabilidade econômica da proposta (SARAI, 2021).

Para realizar o levantamento de custos a partir da definição dos “cargos profissionais” abrangidos no escopo da licitação, é fundamental que a Administração leve em consideração diversos critérios aplicáveis, incluindo os pisos salariais e os benefícios estipulados nas normas coletivas de trabalho pertinentes ao objeto da contratação. No entanto, é importante ressaltar que as Convenções Coletivas de Trabalho têm um caráter orientativo e não vinculativo. Assim, a Administração não pode exigir, por meio do edital, que a empresa contratada adote uma norma coletiva de trabalho específica, e, tão pouco promover a desclassificação do certame caso não adote a CCT utilizada pela Administração (AMORIM, 2019). Nesse sentido, Sarai (2021) destaca que:

[...] embora vigore no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da unicidade sindical, há certa liberdade para que as empresas indiquem qual sindicato as representam. Com isso, quando a Administração planeja uma contratação, nem sempre a norma coletiva considerada para levantamento dos custos será a aplicável ao futuro contrato, pois poderá ocorrer de a empresa contratada ser representada por sindicato que não participou da elaboração dessa norma coletiva e, portanto, não estará sujeita a ela (SARAI, 2021, p. 8).

Outro aspecto que suscita debate na apresentação da planilha de preços pelas licitantes é a política de desoneração das contribuições previdenciárias da folha de pagamento, instituída pela Lei nº 12.546, de 14.12.2011. O termo “desoneração” está diretamente relacionado ao percentual destinado ao INSS. A contribuição para a previdência social é estabelecida por lei em 20% e é recolhida mensalmente sobre a folha de pagamento (BRASIL, 2011). Neste contexto, conforme ressaltado por Sarai (2021), o salário é o elemento central do custo da planilha de preços, pois serve como base para o cálculo de outros encargos trabalhistas e tributários, influenciando diretamente na seleção da empresa contratada. Na Tabela 3, são apresentadas as possíveis alternativas para a soma dos percentuais do submódulo 2.2 da Planilha de Custos e Formação de Preço.

Tabela 3 - Submódulo 2.2 - Planilha de Custos

Encargos	Empresas que não auferem os benefícios da desoneração da folha de pagamento		Empresas que auferem os benefícios da desoneração da folha de pagamento	
	Lucro Real ou Presumido	Simples Nacional	Lucro Real ou Presumido	Simples Nacional
INSS	20,00%	20,00%	0%	0%

Encargos	Empresas que não auferem os benefícios da desoneração da folha de pagamento		Empresas que auferem os benefícios da desoneração da folha de pagamento	
	Lucro Real ou Presumido	Simples Nacional	Lucro Real ou Presumido	Simples Nacional
Salário Educação	2,50%	0%	2,50%	0%
SAT	(FAP x CNAE)%	(FAP x CNAE)%	(FAP x CNAE)%	(FAP x CNAE)%
SESC / SESI	1,50%	0%	1,50%	0%
SENAI / SENAC	1,00%	0%	1,00%	0%
SEBRAE	0,60%	0%	0,60%	0%
INCRA	0,20%	0%	0,20%	0%
FGTS	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%

Fonte: adaptado da IN nº 5/2017 e Lei nº 12.546/2011.

Desta forma, o orçamento base elaborado pela Administração considera os encargos sociais sem a desoneração da folha. A planilha de custos anexada ao edital serve como um referencial para a elaboração das propostas dos licitantes, mas na aceitabilidade da proposta a Administração deve considerar o regime de tributação ao qual a empresa está submetida, não podendo desclassificá-la por esse fato.

Discute-se ainda sobre a regularidade de um licitante se valer do benefício de desoneração da folha de pagamento na formulação de proposta de preços para participação em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime. Nesse sentido, há várias decisões do Tribunal de Contas da União proferidas em Acórdãos, que atestam que não há irregularidade nem fere a isonomia do certame a possibilidade de formação da planilha de custos com encargos previdenciários abrangidos pela legislação vigente, no caso a Lei nº 8.666/201 (TCU 2019).

Compreender os elementos que integram a planilha de custos é fundamental para a Administração Pública, não apenas no momento de decidir sobre a contratação, mas também ao longo da execução do contrato. Sobre esse tema, pode-se afirmar que:

[...] é de suma importância uma real análise da planilha de custos, principalmente no que se refere aos mecanismos de avaliação da exequibilidade dos preços propostos pelos licitantes, através do aprimoramento dos procedimentos utilizados para elaboração das estimativas de custos das contratações, da análise mais criteriosa das

planilhas de custos e formação de preços, da realização de diligências às futuras contratadas e de consultas a outros órgãos públicos, de modo a minimizar a possibilidade de contratação de serviços por preços muito reduzidos, que trazem risco não apenas à efetiva execução dos serviços contratados, mas, também e, sobretudo, aos direitos dos trabalhadores terceirizados (CARVALHO et al., 2020, p. 27).

Justen Filho (2013) ressalta que é incumbência da Administração Pública realizar uma análise detalhada das propostas elaboradas pelos licitantes, de maneira individualizada, a fim de verificar a inexecutabilidade. Para tanto, o agente público detém o poder de solicitar informações que embasem os dados apresentados nas propostas. Destaca-se que a presunção de inexecutabilidade cresce à medida que o valor proposto diminui, uma vez que se parte do pressuposto de que o montante estabelecido no orçamento elaborado pela Administração Pública é executável. Essa condição, por sua vez, inverte o ônus da prova, ou seja, à medida que o valor mensal proposto é inferior ao montante estimado para a contratação, cabe ao licitante apresentar evidências da viabilidade da proposta e demonstrar que ela é executável.

Niebuhr (2011) enfatiza que a análise das propostas inexecutáveis deve ser conduzida de forma rigorosa pelo pregoeiro, uma vez que um preço inexecutável compromete a prestação dos serviços e, por conseguinte, os interesses públicos e a eficiência administrativa. O autor argumenta que, selecionar uma proposta com valor reduzido, que posteriormente resultará em um contrato mal executado, é contraproducente, pois isso levará a Administração a receber serviços de baixa qualidade, prejudicando a eficácia das atividades públicas.

Nesse contexto, é importante destacar que o art. 59 da legislação vigente, Lei 14.133/2021, estipula que:

[...]

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexecutáveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua executabilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a executabilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo (BRASIL, 2021).

Apesar dos critérios delineados pelo art. 59 da Lei nº 14.133/2021 para avaliar propostas inexecutáveis, a norma carece de parâmetros específicos para contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. O problema reside no fato de que os licitantes, muitas

vezes, reduzem seus preços de forma precipitada para garantir a vitória na disputa por lances, sem considerar adequadamente os custos envolvidos. Consequentemente, ao apresentar a planilha final, os ajustes recaem sobre os custos variáveis, levando a valores de insumos e custos indiretos abaixo dos praticados no mercado, resultando em margens de lucro irrisório e dificultando a análise da exequibilidade da proposta. Em princípio, um preço significativamente inferior ao praticado no mercado indica inexecuibilidade. Contudo, a Administração não pode desclassificar a proposta de imediato, devendo conduzir diligências para avaliar a exequibilidade das propostas, permitindo que os licitantes demonstrem sua viabilidade. A classificação da proposta dependerá, então, da disposição da empresa em garantir a exequibilidade, mesmo diante de lucros reduzidos (LIMA, 2022).

2.5 *Dumping Social*

A análise do conceito jurídico de “*dumping social*”, que será abordado neste subitem, requer uma investigação mais profunda, que se inicia ao examinarmos a origem etimológica do termo “*dumping*”. Esse termo, originalmente utilizado no contexto econômico para descrever a prática de exportar produtos a preços baixos para ganhar vantagem competitiva, foi ampliado para além do domínio econômico para abranger questões sociais e trabalhistas.

Assim, para uma compreensão abrangente das implicações do “*dumping social*” e de suas implicações jurídicas, é essencial não apenas explorar sua raiz etimológica, mas também examinar seu contexto histórico, sua evolução conceitual e suas ramificações legais e sociais.

2.5.1 *Dumping*

Devido à complexidade em encontrar termos equivalentes para “*dumping*” em outros idiomas, não é admirável que essa palavra tenha sido mantida em seu formato original. Em 1900, no idioma francês; em 1914, no italiano; e, em 1958, no português, o termo “*dumping*” foi assimilado. Desde então até os dias atuais, com o inglês se tornando uma espécie de língua franca, essas três línguas neolatinas têm mantido o uso do termo “*dumping*” em sua forma original. Em todas as referências, ele continua a ser mencionado no idioma original, o inglês (PACHECO, 2020).

O termo “*dumping*” foi definido no Tratado Internacional *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), que em seu item I do art. VI, traz o conceito a seguir colacionado:

As partes contratantes reconhecem que o “*dumping*” que introduz produtos de um país no comércio de outro país por valor abaixo do normal, é condenado se causa ameaça ou prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de uma Parte Contratante ou retarda, sensivelmente o estabelecimento de uma indústria nacional.

Para os efeitos deste Artigo, considera-se que um produto exportado de um país para um outro se introduz no comércio de um país importador, a preço abaixo do normal, se o preço desse produto: a) é inferior ao preço comparável que se pede, nas condições normais de comércio, pelo produto similar que se destina ao consumo no país exportador; ou b) na ausência desse preço nacional, é inferior: I) ao preço comparável mais alto do produto similar destinado à exportação para qualquer terceiro país, no curso normal de comércio; ou II) ao custo de produção no país de origem, mais um acréscimo razoável para as despesas de venda e o lucro (GATT, 1947).

O GATT refere-se ao *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), elaborado em 1947. Esse acordo, como destaca Marques (2008), foi o resultado tangível das negociações para a criação de uma Organização Internacional do Comércio, representando o único desdobramento concreto desse esforço de consolidação. Além de ter desempenhado um papel significativo na regulação das relações comerciais, visando fortalecer e preservar o equilíbrio entre os mercados por meio da implementação de políticas aduaneiras entre os Estados (OLIVEIRA, 2017).

A regulação do *dumping* no Brasil teve início com a promulgação da Lei nº 313, de 30.07.1948, que autorizou o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (BRASIL, 1948). Atualmente, a matéria é disciplinada pela Lei nº 9.019, de 30.03.1995 e pelo Decreto nº 8.058, de 26.07.2013. Este último define *dumping* como “a introdução de um bem no mercado doméstico [...] a um preço de exportação inferior ao valor normal”. O valor normal é caracterizado como “o preço efetivamente praticado para o produto similar nas operações comerciais usuais, destinadas ao consumo interno no país exportador” (BRASIL, 2013).

A prática do “*dumping*” é frequentemente observada em estratégias de empresas que buscam expandir seus mercados. Nesse sentido, elas comercializam seus produtos a preços extremamente baixos, muitas vezes abaixo do custo de produção. Essa tática é adotada temporariamente, visando eliminar a concorrência durante um determinado período (FROTA, 2014).

É essencial destacar as modalidades de *dumping*, que incluem: a) *dumping* por excedente, caracterizado pela busca da maximização de vendas em detrimento dos lucros, direcionando o excedente de produção para exportação e impactando o preço no país importador; b) *dumping* predatório, envolvendo competição predatória para eliminar concorrência, vendendo a preço abaixo do custo inicialmente para ganhar mercado e posteriormente elevando os preços; c) *dumping* tecnológico, ocorrendo quando avanços tecnológicos reduzem significativamente os custos de produção; d) *dumping* estrutural, fundamentado no excesso de oferta, resultando em exportação a preços inferiores aos praticados internamente; e) *dumping* ecológico, relacionado à utilização de materiais não recicláveis e à

transferência de empresas poluentes para países com regulamentação ambiental menos rigorosa; f) *dumping* cambial, mantendo artificialmente taxas de câmbio abaixo do valor real para reforçar preços de exportação e inibir importações; g) *dumping* social, influenciado pelo custo da mão de obra e fatores como remuneração e direitos trabalhistas (SILVA, 2005). Em relação ao *dumping* social e sob uma perspectiva de Direito Econômico Internacional, as análises de Silva ecoam as primeiras discussões ocorridas no GATT 1994. A autora apresenta as seguintes observações:

[...] as diferenças sociais entre os países-membros, como remuneração e direitos trabalhistas, são consideradas causas que contribuem bastante para a prática do *dumping* social. O custo final do produto é bastante influenciado pelo custo da mão-de-obra, encontrando-se neste aspecto uma vantagem comparativa para os países em desenvolvimento em relação aos economicamente desenvolvidos, por terem maior oferta de pessoal. Todavia, esta vantagem pode ser compensada pela maior produtividade dos países em desenvolvimento. Salários e condições de trabalho variam muito de país para país, logo, uma uniformização disto no âmbito da OMC seria praticamente impossível (SILVA, 2005, p. 400).

No próximo tópico, esta modalidade de *dumping* será examinada sob a perspectiva do Direito do Trabalho, proporcionando uma compreensão mais abrangente de suas implicações legais e sociais, tais como a proteção dos direitos trabalhistas, a exploração da mão de obra, a precarização do trabalho e as consequências socioeconômicas para os trabalhadores afetados.

2.5.2 *Dumping Social*

O conceito de *dumping* social tem se tornado cada vez mais relevante no contexto das relações de trabalho, despertando preocupações tanto entre acadêmicos quanto entre legisladores e profissionais do Direito do Trabalho. Neste subitem, será aprofundada a análise sobre essa prática que, embora não tenha uma definição jurídica precisa no Direito do Trabalho, há implicações para os trabalhadores e para a sociedade em geral.

A legislação trabalhista não abrange a conduta do *dumping* social, pois esta não é considerada objeto do Direito do Trabalho. Em vez disso, o *dumping* social é tratado no âmbito Direito Econômico e pelo Código *Antidumping* da Organização Mundial de Comércio. Contudo, o crescente uso dessa prática pelas empresas, visando vantagens competitivas, tem elevado a preocupação de estudiosos do Direito do Trabalho devido às suas consequências prejudiciais aos trabalhadores e à sociedade (ARAUJO, 2011).

Devido à ausência de previsão do *dumping* social no Direito do Trabalho, durante a 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho em 2007, em Brasília, promovida pelo Tribunal Superior do Trabalho - TST, foi aprovado o Enunciado nº 4. Esse enunciado estabelece

a imposição de indenização suplementar quando o *dumping* social é configurado, conforme abaixo colacionado:

DUMPING SOCIAL. DANO À SOCIEDADE. INDENIZAÇÃO SUPLEMENTAR. As agressões reincidentes e inescusáveis aos direitos trabalhistas geram um dano à sociedade, pois com tal prática desconsidera-se, propositalmente, a estrutura do Estado social e do próprio modelo capitalista com a obtenção de vantagem indevida perante a concorrência. A prática, portanto, reflete o conhecido “dumping social”, motivando a necessária reação do Judiciário trabalhista para corrigi-la. O dano à sociedade configura ato ilícito, por exercício abusivo do direito, já que extrapola limites econômicos e sociais, nos exatos termos dos arts. 186, 187 e 927 do Código Civil. Encontra-se no art. 404, parágrafo único do Código Civil, o fundamento de ordem positiva para impingir ao agressor contumaz uma indenização suplementar, como, aliás, já previam os artigos 652, “d”, e 832, § 1º, da CLT. (TST, 2007).

Embora o *dumping* social não esteja explicitamente contemplado na legislação trabalhista, Souto Maior enfatiza que o Direito Social, essencialmente valorizado em nossa Constituição, é uma noção axiológica que confere incidência prática independentemente de uma legislação específica. Assim como os Direitos Humanos em geral, o Direito Social pode influenciar a realidade, até mesmo contrariando leis existentes, se necessário (SOUTO MAIOR, 2007).

A Constituição Federal, junto aos direitos fundamentais, aborda questões sociais, incluindo os direitos trabalhistas que estabelecem garantias mínimas aos trabalhadores. Esses direitos têm como objetivo principal assegurar a dignidade humana, sendo incumbência tanto do Estado implementar políticas sociais quanto de todos os cidadãos respeitar essas garantias em suas relações interpessoais (SOUTO MAIOR, 2007).

A Constituição também reserva capítulo específico para os direitos relacionados à ordem econômica, conforme previsto em seu art. 170, com base na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, cujo objetivo é assegurar uma existência digna para todos em conformidade com os princípios da justiça social (BRASIL, 1988).

A proteção da propriedade privada e do empreendedorismo não deve ocorrer aos custos dos direitos dos trabalhadores. Cada trabalhador tem o direito de ver reconhecida a importância do seu trabalho para o desenvolvimento nacional, com condições dignas e garantia de direitos. A desvalorização do trabalho humano, evidenciada pelo tratamento desigual e desrespeito aos direitos, destaca a necessidade de intervenção jurídica para corrigir essas práticas, como o tratamento diferenciado entre os trabalhadores, a não observância de direitos relacionados à segurança do trabalho, jornada de trabalho, salário-mínimo ou piso da categoria, férias, verbas trabalhistas, entre outros. Esses são exemplos da visão equivocada de que o trabalho humano é apenas um fator de produção utilizado para obtenção de lucro, sem dispensar o devido respeito aos trabalhadores (FERNANDEZ, 2014).

Ao diferenciar a concepção de *dumping* social na perspectiva do direito interno da abordagem tradicional do direito internacional, Dutra (2017) destaca que a redução dos custos de mão de obra pode ser alcançada de duas maneiras:

A primeira delas pela supressão direta de direitos trabalhistas, consolidando-se o famoso risco calculado ou presumido por parte dos empregadores, e a segunda pela prática cada vez mais recorrente de transferência de unidades fabris para países ou regiões onde subsiste a ausência ou carência de regulamentação de direitos sociais e, portanto, não são respeitadas garantias laborais mínimas. (DUTRA, 2017, p. 87).

Na linha de pensamento de Dutra (2017), os autores Souto Maior, Moreira e Severo (2014), assim se posicionam:

[...] não há nada mais próprio do que falar em “dumping” para se referir às práticas econômicas que visem suprimir a concorrência também no mercado interno. E, quando essas práticas estão ligadas ao rebaixamento das bases sociais, ou seja, à desconsideração dos custos necessários para efetivar os direitos trabalhistas e previdenciários, nada mais apropriado do que se denominar esse fenômeno de “dumping social”. (MAIOR; MOREIRA, SEVERO, 2014, p. 20).

A corroborar com o entendimento dos autores Souto Maior, Moreira e Severo (2014), Fernandez (2014) esclarece que:

[...] a ocorrência de dumping social não se restringe ao comércio internacional. Embora seja comum na doutrina a utilização do termo “dumping social” apenas relativamente a este, não é razoável limitar sua noção ao âmbito do direito internacional, mesmo porque, com frequência, as práticas no- plano nacional e no plano global influenciam-se mutuamente, determinando, inclusive, os rumos da economia. (FERNANDEZ, 2014, p. 86).

Segundo Fernandez (2014), o *dumping* social configura uma forma de concorrência desleal, envolvendo a comercialização de produtos e serviços a preços inferiores aos usuais no mercado. Essa prática, além do emprego sistemático de mão de obra em condições que não atendem aos padrões mínimos trabalhistas, geram danos sociais significativos.

Na definição de Pinto (2011), *dumping* social corresponde:

[...] à deterioração do contrato individual de emprego em benefício do lucro do empregador com sacrifício das obrigações e encargos sociais tutelares do empregado. (PINTO, 2011, p. 142).

Ainda persiste resistência conceitual em parte da doutrina em relação ao uso do termo “*dumping* social” nas relações trabalhistas internas. Isso se baseia na argumentação de que o termo “*dumping*” é econômico, o que tornaria inadequado falar em *dumping* de natureza social, especialmente quando tratado sob a perspectiva do direito interno.

Ao contrário, alguns autores entendem que é plenamente viável aplicar a ideia de que uma empresa pratica *dumping* social no contexto das relações internas. Isso ocorre quando a empresa adota a supressão sistemática e habitual de direitos trabalhistas fundamentais como estratégia de mercado, visando aumentar os lucros e obter vantagens competitivas. Mesmo que

esse objetivo não seja alcançado, essa prática resulta em prejuízos para os trabalhadores e para a sociedade em geral (MAIOR; MOREIRA; SEVERO, 2014). Continuam os autores:

É fácil, ademais, perceber o prejuízo gerado à sociedade pelas condutas reiteradas de desrespeito à ordem jurídica trabalhista. Lembre-se, por exemplo, que é a partir do custo social do FGTS que várias iniciativas de políticas públicas são adotadas, incluindo a própria concessão do benefício do seguro-desemprego. Além disso, os recolhimentos previdenciários servem igualmente ao custeio da Seguridade Social, que inclui a prestação de serviços de saúde pública. (MAIOR, MOREIRA, SEVERO, 2014, p. 9).

O instituto do *dumping* social vai além da mera recusa em reconhecer o vínculo empregatício quando todas as condições que o tornam necessário estão presentes. Os autores Souto Maior, Moreira e Severo (2014) citam uma série de outras práticas prejudiciais aos direitos garantidos à classe trabalhadora.

Sistemático atraso no pagamento de salários; sistemática despedida sob alegação de justa causa sem o pagamento sequer das verbas incontroversas; pagamento de salários “por fora”; trabalho em horas extras de forma habitual, sem anotação de cartão de ponto de forma fidedigna e sem o pagamento do adicional correspondente; não recolhimento do FGTS; não pagamento as verbas resilitórias; prática de repasse sistemático de mão de obra mediante terceirizações ilícitas; não concessão de férias, não concessão de intervalo para refeição e descanso; trabalho em condições insalubres ou perigosas, sem eliminação concreta dos riscos à saúde; prática de assédio moral coletivo no ambiente de trabalho. (MAIOR; MOREIRA; SEVERO, 2014, p. 75).

A utilização do *dumping* social como justificativa para denunciar certas legislações e práticas dos empregadores no contexto trabalhista é uma tendência crescente. No entanto, essa abordagem muitas vezes revela uma interpretação equivocada do conceito, que, em sua essência, representa a exploração do trabalho precário e a competição desleal no mercado. O *dumping* social não deve ser aceito como uma prática legítima de concorrência empresarial, mas sim combatido como uma ameaça aos direitos trabalhistas e à dignidade dos trabalhadores (NASCIMENTO, 2011).

A prática do *dumping* social acarreta prejuízos não apenas aos funcionários, que têm seus direitos usurpados, mas também às empresas que atuam em conformidade com as leis trabalhistas e à sociedade como um todo. Esse fenômeno pode desencadear um considerável retrocesso social, comprometendo o equilíbrio nas relações de trabalho e minando os avanços conquistados em termos de justiça social e dignidade humana (CÂNDIDO, 2021).

Ao entender as especificidades do *dumping* e sua dimensão social, a revisão deste capítulo revelou que a literatura aponta um avanço na terceirização dentro da Administração Pública. Esse avanço é refletido na melhoria dos normativos, que agora evidenciam maior transparência e um enfoque em gestão baseada em resultado. No entanto, persistem desafios significativos para a gestão pública, especialmente no que tange à necessidade de implementar

avaliações contínuas e fomentar uma participação social mais efetiva, a fim de assegurar a eficácia e a pertinência desses normativos.

No próximo capítulo, será detalhada a metodologia utilizada nesta pesquisa, bem como os resultados obtidos e discussão sobre os achados da pesquisa.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados aspectos relevantes para o alcance do objetivo desta pesquisa, como a apresentação e descrição do método desenvolvido, o universo e a população amostral, os sujeitos da pesquisa, a coleta e tratamento dos dados e as limitações do método utilizado. O âmbito de validade do presente estudo é o ordenamento jurídico do Brasil.

Esta pesquisa possui caráter qualitativo, o que significa dizer, segundo Stake (2011), que seu raciocínio se fundamenta, essencialmente, na percepção e na compreensão humana. A análise qualitativa “*proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema*” (MALHOTRA, 2001, p. 155). A pesquisa qualitativa, segundo Malhotra (2001), possui dois métodos: os diretos e os indiretos. Os diretos são aplicados aos grupos de foco – entrevistas por grupo - e em entrevistas de profundidade – entrevistas individuais. Os métodos indiretos utilizam a “*análise de situações ambíguas às motivações, crenças, atitudes e sensações do respondente*” (MALHOTRA, 2001, p. 175)

A pesquisa qualitativa se configura num formato em que os conceitos levantados devem ser contemplados sob uma ótica advinda da prática social. Para Oliveira *et al.* (2020, p. 2), “[...] *uma pesquisa de natureza qualitativa busca dar respostas a questões muito particulares, específicas, que precisam de elucidações mais analíticas e descritivas*”. É uma abordagem que visa compreender as questões sociais ao penetrar no universo pessoal dos indivíduos. Busca desvendar os significados e interpretações das situações vivenciadas por eles, partindo de suas próprias perspectivas e experiências (COUTINHO, 2014).

O estudo se coloca como pesquisa básica que, nas palavras de Cesário *et al.* (2020), assim se define:

A pesquisa básica fornece uma visão sistemática e profunda de um problema para facilitar a extração de explicações, conclusões científicas e lógicas, além de ajudar a construir novas fronteiras de conhecimento. [...] Os seus objetivos são buscar generalização, visar processos básicos, tentar explicar o porquê as coisas acontecem e tentar obter todos os fatos (Sitta *et al.*, 2010 apud Cesário *et al.* 2020, p. 9).

A abordagem da pesquisa foi descritiva exploratória. A pesquisa descritiva pode ser definida como aquela que descreve uma realidade, e que, segundo Vergara, (2000, p. 47) “*Não têm o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação*”. A pesquisa exploratória é uma metodologia de pesquisa não estruturada e com amostras pequenas, para prover critérios e compreensão do cenário do problema (MALHOTRA, 2001). E, ainda, a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema proposto, com o objetivo de aprimorar as ideias que o norteiam, reunindo informações para deixá-lo mais explícito e envolve: levantamento bibliográfico;

entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que “estimulem a compreensão” (GIL, 2002).

Foi utilizado o método indutivo, visto que partindo de dados e observações particulares, pode se chegar a uma proposição geral (DE BARBA, 2022). A aproximação com o objetivo da pesquisa ocorreu por intermédio de uma abordagem dialética, que objetivou interpretar, de forma qualitativa, alguns fenômenos sociais, através de seus princípios, leis e categorias de análise (SOUZA, 2023).

Para facilitar o acompanhamento de todas as ações, a pesquisa foi dividida em etapas, que estão indicadas nos subitens abaixo e que se constituem basicamente em: a) população, b) amostra e c) coleta de dados.

3.1 População

A população-alvo desta pesquisa incluiu atores envolvidos no processo da contratação, como os gestores responsáveis pela tomada de decisão e acompanhamento e fiscalização dos contratos, trabalhadores terceirizados que integram os contratos, representantes do sindicato da categoria e auditor fiscal do trabalho.

3.2 Amostra

A amostra foi composta por uma seleção representativa de treze profissionais, sendo nove trabalhadores terceirizados, um gestor, dois representantes sindicais e um auditor fiscal do trabalho. Para gestores e trabalhadores terceirizados, a seleção foi realizada com base em critérios como envolvimento direto nas contratações de serviços de secretariado e de apoio administrativo, na extinta pasta do Ministério da Economia, atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A inclusão de representantes do sindicato foi realizada por meio da identificação de líderes sindicais ativos na defesa dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

Para a entrevista com auditor fiscal do trabalho, a amostra foi selecionada com base em sua experiência e conhecimento relevante para o problema de pesquisa. A abordagem de amostragem intencional foi adotada para garantir a representatividade e diversidade dos participantes.

O tamanho da amostra foi de acordo com a disponibilidade de participantes e da saturação dos dados, ou seja, quando as informações coletadas atingiram um ponto de repetição e não houve acréscimo significativo aos resultados. O objetivo foi garantir uma amostra

adequada que permitisse obter *insights* abrangentes e representativos sobre o impacto das contratações públicas, pelo critério do menor preço, envolvendo mão de obra com dedicação exclusiva.

A inclusão dos gestores, dos trabalhadores terceirizados, dos representantes do sindicato e auditor fiscal do trabalho, permitiu uma análise ampla e imparcial das práticas de contratação e seus impactos sociais.

Ao envolver gestores, foi possível compreender suas perspectivas, decisões e considerações durante o processo de contratação, sem pré-julgamentos sobre os critérios utilizados. Da mesma forma, ouvir os trabalhadores terceirizados e os representantes do sindicato proporcionou uma compreensão mais completa das condições de trabalho, dos direitos laborais e dos desafios enfrentados.

A participação do auditor fiscal do trabalho foi importante para examinar as políticas e regulamentações existentes e enriqueceu o debate com conhecimentos teóricos, experiências práticas e perspectivas críticas.

Dessa forma, a inclusão desses atores na população e amostra desta pesquisa garantiu uma abordagem abrangente e imparcial, permitindo que fossem explorados os diversos pontos de vista e evidências relacionadas ao problema em questão.

3.3 Coleta de Dados

Essa pesquisa adotou uma abordagem qualitativa para a coleta de dados, realizando entrevistas semiestruturadas e análise documental.

Da Entrevista

A entrevista é uma das técnicas de coleta de dados que tem por vantagens a maior abrangência, eficiência na obtenção dos dados, classificação e quantificação (GIL, 2002). Foi semiestruturada, pois se baseou em um roteiro constituído de uma série de perguntas abertas, feitas verbalmente em uma ordem prevista (LAVILLE & DIONNE, 1999).

Foi desenvolvido um conjunto de questões semiestruturadas pela pesquisadora para coletar dados, visando atender aos objetivos da pesquisa. As perguntas foram cuidadosamente elaboradas para evitar ambiguidades e garantir uma interpretação clara.

O protocolo das questões da entrevista recebeu aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas, conforme Parecer nº P.517.2023, datado de 18.12.2023.

A entrevista semiestruturada foi empregada como método de coleta de dados para explorar as perspectivas dos entrevistados, proporcionando uma compreensão mais profunda do fenômeno em estudo.

As entrevistas foram conduzidas individualmente, seguindo um roteiro semiestruturado composto por 14 perguntas, com a gravação do áudio realizada no celular da pesquisadora, para posterior análise, com autorização dos entrevistados e consentimento prévio dos participantes, mediante termo de consentimento devidamente assinado. Ao todo foram realizadas **13 entrevistas**, conduzidas **entre os dias 30 de janeiro e 09 de fevereiro de 2024**.

Algumas perguntas foram ajustadas para ampliar a obtenção de dados pertinentes. Apesar de as perguntas terem sido baseadas em um roteiro pré-formulado, foi possível, por meio do diálogo estabelecido com os entrevistados, ultrapassar as respostas superficiais e obter *insights* adicionais.

Partindo dessa premissa, a pesquisa buscou inicialmente compreender com os entrevistados a percepção sobre a experiência de trabalho no Ministério ao longo dos últimos cinco anos, bem como a visão sobre a terceirização em geral. E, ainda, identificar o tempo de permanência dos trabalhadores no órgão, o número de empresas que já passaram e as dificuldades enfrentadas em relação ao gozo de férias.

Dos documentos

Além das entrevistas, foram utilizadas fontes de dados secundárias, como relatórios governamentais, documentos oficiais, pesquisas acadêmicas e relatórios dos órgãos de controle. Essas fontes forneceram informações contextuais, dados estatísticos e regulamentos relacionados às contratações públicas de serviços terceirizados. A análise dessas fontes secundárias ajudou a complementar e a corroborar as descobertas obtidas por meio das entrevistas.

Além disso, foi realizada uma coleta, dos últimos cinco anos, de documentos, examinando contratos, editais de licitação, relatórios de auditoria e outros documentos relacionados às contratações públicas de serviços terceirizados no âmbito do extinto Ministério da Economia, atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Essa análise documental permitiu obter informações adicionais sobre as práticas de contratação, critérios de seleção, condições de trabalho estipuladas nos contratos e possíveis indicadores de *dumping* social.

3.3.1 Transcrição das entrevistas

Com a gravação do áudio foi possível realizar a transcrição em texto, de forma precisa e completa, o que possibilitou realizar a análise de conteúdo a partir da codificação e categorização dos textos (GIBBS, 2009).

Para as transcrições, optou-se pela ferramenta *Cockatoo* que é uma solução de serviço de transcrição que utiliza a Inteligência Artificial - IA avançada para converter os arquivos de áudio em texto. Após a transcrição, o conteúdo foi comparado com o original, para conferir erros comuns ao processo (GIBBS, 2009).

Conforme demonstrado na Tabela 4, os dados das entrevistas foram estruturados usando metadados, o que permitiu resumir as principais informações, como os dados e a duração total da entrevista, e ator envolvido.

Tabela 4 - Lista de entrevistados

Atores	Data	Duração (minutos)	Cargo	Idade	Tempo no serviço público (anos)	Tempo no ministério (anos)
Entrevista 01	30/01	00:58:47	Representante sindical	-	-	-
Entrevista 02	31/01	00:12:32	Auxiliar administrativo	32	2	2
Entrevista 03	31/01	00:15:29	Técnico em secretariado	46	17	15
Entrevista 04	01/02	00:14	Técnico em secretariado	44	22	15
Entrevista 05	02/02	00:32:03	Representante Sindical	-	30	-
Entrevista 06	06/02	00:11	Auxiliar administrativo	45	7	7
Entrevista 07	07/02	00:24:01	Técnico em secretariado	49	29	5
Entrevista 08	07/02	00:28:02	Auxiliar administrativo	29	8	8

Atores	Data	Duração (minutos)	Cargo	Idade	Tempo no serviço público (anos)	Tempo no ministério (anos)
Entrevista 09	09/02	00:36:08	Auditora fiscal do trabalho	-	20	20
Entrevista 10	09/02	00:20:51	Técnico em secretariado	42	20	20
Entrevista 11	09/02	00:34:27	Secretária Executiva	38	12	12
Entrevista 12	09/02	00:14:11	Técnico em secretariado	32	11	11
Entrevista 13	09/02	00:22:42	Gestor	48	25	25
MÉDIA		00:24:57		40,5	16,9	11,5

Fonte: criada pela autora (2024)

Com as transcrições das entrevistas, houve a construção de nuvens de palavras, que é uma representação visual das palavras mais frequentes em um texto ou conjunto de textos. Nessa representação, as palavras são exibidas em diferentes tamanhos, com as mais frequentes aparecendo em tamanho maior e as menos frequentes em tamanho menor. O objetivo da nuvem de palavras é oferecer uma visualização rápida e intuitiva das palavras mais relevantes ou recorrentes em um texto (HEIMERL et al., 2014).

Essas transcrições foram a base para a análise dos dados, garantindo a fidelidade das informações fornecidas pelos participantes.

3.3.2 Codificação dos dados

As transcrições das entrevistas foram submetidas a um processo de codificação. Nessa etapa, foram identificados e categorizados os principais temas, conceitos e ideias presentes nas respostas dos participantes. A codificação foi realizada utilizando técnicas de análise qualitativa. As transcrições foram inseridas no software *Atlas.ti* (versão web), para a elaboração da codificação e categorização.

Como etapa inicial, após revisar várias transcrições e considerar a lista de códigos descritivos derivados do referencial teórico, foram realizados ajustes nos códigos previamente definidos e novos códigos foram introduzidos, conforme Tabela 5. A codificação não só expressa ideias semelhantes, mas é importante para facilitar o acesso ao texto codificado posteriormente (GIBSS, 2009).

Tabela 5 - Categoria e código analítico

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
Experiência de Trabalho	Descrição da experiência como terceirizado no Ministério	EXP01: Descrição geral da experiência no Ministério EXP02: Aspectos positivos da experiência EXP03: Aspectos negativos da experiência
Execução do Contrato e Mudança de Empresa	Principais motivos de mudança de empresa	ECME01: Experiência de terceirizados com a não execução do contrato pela empresa contratada ECME02: Motivos que levaram à mudança de empresa terceirizada devido à não execução do contrato ECME03: Impacto da não execução do contrato na rotina de trabalho dos terceirizados ECME04: Medidas adotadas diante da não execução do contrato pela empresa terceirizada
Remuneração e Benefícios	Percepção das mudanças salariais e nos benefícios	RB01: Percepção dos terceirizados sobre mudanças salariais ao longo do tempo RB02: Experiência dos terceirizados com redução salarial ao mudar de empresa terceirizada RB03: Experiência dos terceirizados com redução ou retirada de benefícios ao mudar de empresa terceirizada

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
Prejuízos Trabalhistas	Situações específicas de prejuízo em verbas trabalhistas	<p>PT01: Experiência dos terceirizados com atrasos no pagamento</p> <p>PT02: Consequências dos atrasos no pagamento para os terceirizados</p> <p>PT03: Experiência dos terceirizados com descontos indevidos no salário</p> <p>PT06: Percepção dos terceirizados sobre a responsabilidade das empresas terceirizadas em relação aos prejuízos trabalhistas</p>
Férias e Procedimentos de Marcação	Gozo de férias anuais e procedimentos de marcação	<p>FL01: Experiência dos terceirizados com a impossibilidade de usufruir férias devido a mudanças frequentes de empresa</p> <p>FL02: Impacto da falta de usufruto de férias na vida profissional e pessoal dos terceirizados</p> <p>FL03: Opinião dos terceirizados sobre a política de marcação de férias adotada pelas empresas terceirizadas</p> <p>FL04: Consequências das férias não usufruídas para os terceirizados em termos de saúde e bem-estar</p>
Processo de Pagamento do Salário	Opinião sobre o processo de pagamento do salário	<p>PP01: Experiência dos terceirizados com atrasos nos pagamentos por parte das empresas terceirizadas</p> <p>PP02: Impacto financeiro e emocional dos atrasos nos pagamentos para os terceirizados</p>
Falta de Depósito do FGTS	Experiências com a falta de depósito do FGTS	FGTS01: Experiência dos terceirizados com a falta de depósito do FGTS

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
		FGTS02: Consequências financeiras da falta de depósito FGTS03: Providências tomadas diante da situação
Intervenção do Ministério nos Pagamentos	Reação à intervenção do Ministério nos pagamentos	INT01: Reação dos terceirizados à intervenção do Ministério INT02: Percepção sobre a responsabilidade do Ministério nos pagamentos PP05: Opinião dos terceirizados sobre a eficácia das medidas adotadas pelo Ministério para lidar com a situação de atrasos nos pagamentos
Tratamento e Discriminação no Ambiente de Trabalho	Avaliação do tratamento e casos de discriminação	TRAT01: Avaliação do tratamento dado aos terceirizados TRAT02: Experiências de discriminação no ambiente de trabalho DISCR01: Relatos de discriminação baseada em gênero, raça, ou outros aspectos
Conhecimento e Utilização de Canais de Denúncia	Conhecimento e uso de canais formais de denúncia	DEN01: Conhecimento sobre canais formais de denúncia DEN02: Experiências pessoais ou conhecidas de utilização desses canais DEN03: Preocupações com retaliações após denúncia
Percepção sobre a Equidade de Direitos	Percepção sobre a falta de direitos em relação aos servidores	EQ01: Impacto da falta de direitos dos terceirizados EQ02: Opinião sobre a equiparação de direitos entre terceirizados e servidores EQ03: Sugestões para melhorar a equidade no ambiente de trabalho

Fonte: criada pela autora (2024)

As categorias e códigos criados refletem a complexidade e variedade de fatores que influenciam no processo de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, desde o planejamento da contratação, da seleção da proposta até o acompanhamento da execução do contrato e sua extinção.

3.3.3 Identificação de padrões

A partir das codificações, foi realizada uma análise sistemática em busca de padrões, tendências ou relações entre os temas identificados. Foram observadas similaridades e diferenças nas respostas dos diferentes atores envolvidos, buscando compreender as perspectivas e experiências individuais e coletivas.

3.3.4 Interpretação dos resultados

A interpretação documental abrangeu a avaliação de contratos, editais de licitação, relatórios de auditoria e outros documentos pertinentes às contratações de serviços terceirizados de apoio administrativo e secretariado. Por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), foram obtidas informações sobre os contratos firmados pelo então Ministério da Economia durante o período de 2019 a 2023.

A interpretação dos resultados foi realizada de forma reflexiva e crítica. Foram exploradas as conexões entre os temas identificados, buscando compreender as interações complexas entre os diferentes atores e as possíveis influências no contexto das contratações públicas. A análise foi embasada em teorias, legislações e estudos relevantes da área.

3.3.5 Apresentação dos resultados

O objetivo é apresentar os resultados, após a análise de dados gerada a partir da codificação e categorização. A técnica empregada para processar os dados foi a análise de conteúdo, uma metodologia que busca extrair significados e inferências sobre uma determinada realidade, seja ela de natureza psicológica, sociológica, histórica, pedagógica ou outra. Através da identificação de categorias pré-estabelecidas e emergentes, busca-se compreender e interpretar as informações coletadas, visando a representar uma população de indivíduos ou um grupo social de maneira abrangente e significativa (BARDIN, 2011).

Os resultados da análise foram apresentados de maneira clara e objetiva. Foram incluídas citações significativas das entrevistas para ilustrar e respaldar as conclusões. Além

disso, foram utilizados recursos visuais, como tabelas ou gráficos, para facilitar a compreensão dos dados e tornar a apresentação mais acessível.

É importante ressaltar que a análise de dados foi conduzida de maneira ética e respeitando a privacidade dos participantes. As informações coletadas foram tratadas de forma confidencial e os resultados foram apresentados de forma agregada, preservando o anonimato dos envolvidos.

A análise dos dados proporcionou uma compreensão mais abrangente dos diferentes pontos de vista e contribuiu para a identificação de questões-chave relacionadas ao problema da pesquisa. Os resultados obtidos foram fundamentais para a formulação de recomendações.

3.3.6 Triangulação dos dados

A triangulação de dados foi realizada comparando e contrastando as informações obtidas de diferentes fontes, buscando convergência e consistência. Os pontos de convergência e divergência foram analisados cuidadosamente para fortalecer as conclusões da pesquisa e obter uma compreensão mais abrangente do fenômeno estudado.

Ao adotar a triangulação de dados, objetivou-se aumentar a validade e a confiabilidade dos resultados, proporcionando uma base sólida para as conclusões da pesquisa. A documentação adequada das fontes de dados utilizadas e a transparência no processo de análise foram garantidas, permitindo que a pesquisa seja replicada e validada por outros pesquisadores.

No próximo capítulo, serão apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, proporcionando uma compreensão mais aprofundada das questões investigadas e suas implicações para o tema em questão, destacando as descobertas mais relevantes e as implicações práticas para o contexto da contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Neste capítulo, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio da análise de conteúdo das entrevistas e da análise documental. A partir do referencial teórico e dos resultados obtidos, foi possível identificar padrões, tendências e nuances que enriqueceram a discussão e contribuíram para o avanço do conhecimento na área de terceirização. Foi possível, também, obter *insights* valiosos sobre as questões investigadas, proporcionando uma compreensão mais profunda das experiências, percepções e práticas relacionadas ao processo de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra.

Este capítulo é fundamental para a construção de uma discussão robusta e fundamentada, que visa explorar e elucidar os aspectos essenciais abordados nos objetivos específicos deste estudo que são: o impacto da contratação de serviços terceirizados, pelo critério de menor preço, envolvendo mão de obra exclusiva; as práticas de contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra; e, a incidência de práticas de *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados, pelo critério de menor preço, incluindo a análise das condições de trabalho, remuneração e benefícios dos trabalhadores terceirizados.

A partir da interpretação dos documentos e das entrevistas realizadas, todos objetivos específicos foram identificados na literatura e apoiados nos resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas.

4.1 Do impacto da contratação de serviços terceirizados, pelo critério do menor preço, envolvendo mão de obra exclusiva

4.1.1 Do resultado da interpretação dos documentos

A interpretação dos documentos baseou-se na análise dos contratos de secretariado e auxiliar administrativo do então Ministério da Economia, abrangendo o período de 2019 e 2023.

O Ministério da Economia originou-se da fusão dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Trabalho com a promulgação, em 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, de 01.01.2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18.06.2019. Em decorrência dessa fusão, o Ministério da Economia passou a administrar 17 contratos de terceirização com mão de obra dedicada, abrangendo diversas categorias profissionais, porém para atividades correlatas.

Analisando os contratos, constatou-se um total de 1.289 postos de trabalho terceirizados, com dedicação exclusiva de mão de obra, incumbidos da execução de serviços administrativos, incluindo apoio administrativo, recepção e secretariado. Os relatórios da equipe de planejamento destacaram a ausência de padronização nas contratações quanto a salários-base, jornada de trabalho e benefícios dos funcionários designados para a execução dos serviços. Isso resultou em uma variação significativa nos custos apresentados pelas empresas contratadas em suas planilhas de custos e formação de preços, refletindo diretamente nas despesas do Ministério.

De acordo com as informações obtidas, foi elaborada a Tabela 6 que apresenta a diversidade de categorias profissionais contratadas, juntamente com os respectivos contratos, vigências e valores. Esse quadro fornece uma visão detalhada da distribuição da mão de obra terceirizada e dos custos associados a cada categoria de serviço.

Tabela 6 - Contratos 2019 - ME

Categoria	Contrato	Vigência	Valor do posto	Valor total mensal
ATENDENTE	MF - 07/2014	31/05/2020	4.068,93	744.614,19
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	MP - 78/2016	01/01/2020	3.556,29	384.079,32
RECEPCIONISTA	MP - 29/2018	02/09/2019	4.302,38	60.233,32
	MF - 41/2014		4.633,20	1.000.771,20
	MT - 18/2017		4.665,81	853.843,23
	MDIC 1 - 12/2018		4.510,77	49.618,47
	MDIC 2 - 04/2018			
		27/11/2019		
		17/11/2019	4.239,71	50.876,52
		02/08/2020		
RECEPCIONISTA NÍVEL I	MF - 13/2016	14/12/2019	4.193,31	4.193,31
RECEPCIONISTA NÍVEL II			4.831,44	217.414,80
RECEPCIONISTA NÍVEL III			7.927,72	103.060,36
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO		26/03/2020	3.196,32	86.300,64

Categoria	Contrato	Vigência	Valor do posto	Valor total mensal
SUPERVISOR ADMINISTRATIVO	MDIC - 04/2018		5.346,51	80.197,65
TÉCNICA EM SECRETARIADO	MP - 72/2016	18/12/2019	5.488,64	515.932,16
	MF - 42/2014	27/11/2019	5.260,63	894.307,10
	MDIC - 8/2016	18/06/2020	5.283,96	396.297,00
SECRETÁRIA EXECUTIVA	MP - 72/2016	18/12/2019	9.539,26	124.010,38
	MF - 42/2014	27/11/2019	10.487,2 4	125.846,88
	MDIC - 8/2016	18/06/2020	9.507,16	779.587,12
SECRETÁRIA BILINGUE	MP - 72/2016	18/12/2019	10.606,9 5	21.213,90
	MDIC - 8/2016	18/06/2020	10.648,7 3	138.433,49
TOTAL/MÊS				6.630.831,0 4
TOTAL/ANO		79.569.972,48		

Fonte: criada pela autora (2024) – extração SEI/MGI

Pelos dados obtidos, foi possível observar a amplitude e a complexidade das contratações de serviços terceirizados realizadas pelo Ministério da Economia durante o período analisado. Durante o exercício de 2019, a equipe de planejamento da contratação realizou estudos técnicos preliminares no sentido de realizar a otimização e centralização desses contratos, com o objetivo de redução de custos e melhor gestão, conforme transcrição abaixo. Essa iniciativa refletiu o compromisso da equipe da Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia com a melhoria contínua dos processos e a busca por maior eficiência nas contratações administrativas e alocação de recursos.

Pretende-se com a presente contratação atender as necessidades do órgão, suprimindo a necessidade das funções não atendidas pelo quadro de servidores, bem como as necessidades ordinárias de funcionamento do órgão.

Espera-se com a nova contratação os seguintes efeitos:

Otimização de custos administrativos e de gerenciamento em todo o processo de contratação;

Atendimento a todos os preceitos legais vigentes;

Mitigar chances do inadimplemento contratual por parte da empresa que possa gerar desgaste ou custos para a Administração;

Quanto à eficiência, assegurar a continuidade da prestação dos serviços, e do uso racional dos recursos financeiros;

Relativo ao aproveitamento dos recursos humanos espera-se o cumprimento, por parte da empresa Contratada, de todas as obrigações e compromissos assumidos. (ETP 2019 – PROCESSO ME 12600.126822/2019-58).

Da análise dos processos licitatórios, foi possível identificar que os estudos resultaram na realocação dos serviços contratados para atender às novas demandas e à estrutura do recém-criado Ministério da Economia. Isso implicou na exclusão de categorias profissionais como Atendente, Recepcionista (que não desempenhavam funções nas portarias dos edifícios do então Ministério da Economia), Assistente Administrativo e Supervisor Administrativo. Parte dessas categorias foi reorganizada em apenas duas funções de atendimento: recepcionistas, destinadas exclusivamente às portarias, e auxiliares administrativos, responsáveis pelas atividades administrativas nas unidades. Observou-se, ainda, que o número de recepcionistas remanescentes (que não atuavam nas portarias) e que não foram designados como auxiliares administrativos foi transformado em técnico em secretariado. Esse realinhamento resultou na otimização dos postos de trabalho, reduzindo o número de contratos administrativos de 17 para 3, além de gerar uma diminuição nos custos contratuais, refletindo em economia para o Ministério. Esses dados estão detalhados na Tabela 7.

Tabela 7 - Custos contratuais - 2019 ME

Categoria Profissional		Enquadramento Profissional - CBO	Contrato	Vigência	Valor Mensal
Auxiliar administrativo		4110-05	24/2019	28/11/2019	1.829.414,08
Recepcionistas		4221-05	25/2019	28/11/2019	167.790,87
Secretariado	Técnico em Secretariado	3515-05	22/2019	28/11/2019	3.476.749,56
	Secretário Executivo	2523-05			

Categoria Profissional		Enquadramento Profissional - CBO	Contrato	Vigência	Valor Mensal
	Secretário Executivo Bilingue	2523-10			

Fonte: criada pela autora (2024) – extração SEI MGI (12600.110171/2019-84; 12600.127690/2019-81 e 12600.126822/2019-58)

Examinando os contratos de auxiliar administrativo e de secretariado, objetos centrais desta pesquisa, observou que ambos não mantiveram sua vigência pelo período estipulado pela legislação. Esses contratos foram firmados sob a égide da Lei de Licitações, a Lei nº 8.666/1993, com uma vigência inicial de um ano, e poderiam ser prorrogados por igual período e se estenderem até sessenta meses. No entanto, o resultado da coleta de dados documentais revelou que esses contratos não alcançaram essa extensão temporal esperada, com rescisão antecipada e penalidades aplicadas.

Na sequência, serão apresentados detalhes sobre cada contrato analisado.

I - Do Contrato nº 22/2019 - Secretariado – O período contratual compreendeu de novembro de 2019 a outubro de 2022, totalizando 2 anos, 10 meses e 7 dias.

Durante parte desse período, de janeiro de 2022 a outubro de 2022, o Ministério da Economia assumiu diretamente o pagamento dos salários, insumos e benefícios legais, incluindo o recolhimento do FGTS, INSS e verbas rescisórias, conforme informações que constam na Tabela 8.

Tabela 8 - Histórico do contrato nº 22/2019 - Secretariado

Processo	Data	Ocorrência
12600.100608/2021-96	12/03/2021	Atraso o pagamento de salários fevereiro/2021
12600.100852/2021-59	23/04/2021	Ausência no encaminhamento de documentação - Extratos INSS e FGTS
12600.100092/2022-88	13/01/2022	Atraso o pagamento de salários dezembro/2021
12600.100221/2022-11	01/02/2022	Pagamento direto de salários de janeiro/2022 e benefícios de fevereiro/2022

Processo	Data	Ocorrência
12600.100525/2022-88	14/03/2022	Atraso no pagamento de salários fevereiro/2022 , de vale transporte março/2022 e de férias março/2022
12600.100754/2022-01	01/04/2022	Pagamento direto de salários de março/2022 e benefícios de abril/2022
12600.100964/2022-91	02/05/2022	Pagamento direto dos salários de abril/2022 e benefícios de maio/2022
12600.101245/2022-97	01/06/2022	Pagamento direto dos salários de maio/2022 e benefícios de junho/2022
12600.101560/2022-14	05/07/2022	Pagamento direto dos salários de junho/2022 e benefícios (vale transporte e vale alimentação) de julho/2022
12600.101957/2022-14	02/09/2022	pagamento direto dos salários de julho/2022 e benefícios (vale transporte e vale alimentação) de agosto/2022
12600.102303/2022-08	02/09/2022	processo versa sobre o pagamento direto dos salários de agosto/2022 e benefícios (vale transporte e vale alimentação) de setembro/2022
12600.102535/2022-58	03/10/2022	pagamento direto dos salários de setembro/2022 e benefícios (vale transporte e vale alimentação) de outubro/2022,
12600.102658/2022-99	14 10 2022	Pagamento direto de verbas rescisórias
12600.102986/2022-95	29.11.2022	Pagamento direto de verbas rescisórias e FGTS referente ao encerramento do contrato de trabalho das colaboradoras que estavam de licença maternidade
12600.103226/2022-03	28/12/2022	Pagamento direto de verbas rescisórias complementares – apontadas pelo sindicato

Fonte: criada pela autora (2024) – extração SEI/MGI

Verificou-se que ocorreu rescisão antecipada em 07.10.2022 do contrato firmado com a empresa e respectiva aplicação de penalidades à empresa, e, ainda, a suspensão temporária de

participação em licitações e impedimento de contratação com a Administração pelo período de doze meses.

Após a rescisão contratual, um novo processo licitatório foi realizado para a substituição do contrato e a continuidade dos serviços. A análise do processo revelou que a empresa vencedora da licitação apresentou uma proposta de preços mais baixos do que os do contrato anterior.

A nova empresa de prestação de serviços de secretariado iniciou, em 07.10.2022, a execução do Contrato Administrativo nº 35/2022, Processo SEI 12600.100523/2022-99. A análise dos valores unitários dos postos revelou uma redução conforme indicado na Tabela 9.

Tabela 9 - Diferença do valor contratual – Secretariado – outubro/2022

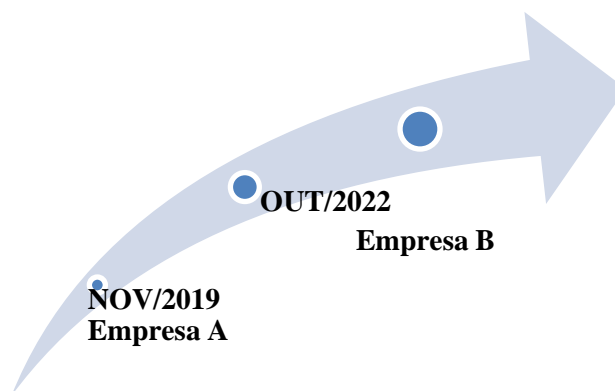
POSTOS	Contrato nº 22/2019	Contrato nº 35/2022
	Valor unitário posto (R\$)	Valor unitário posto (R\$)
Técnico em Secretariado	5.956,39	5.665,33
Secretário-Executivo	10.782,86	9.908,77
Secretário-Executivo Bilíngue	12.078,31	11.037,27
Encarregado Geral	7.992,20	7.471,45

Fonte: criada pela autora (2024) – extraído SEI MGI

Analizando a planilha de preços e formação de custos apresentada pela empresa e os relatórios que fazem parte do processo licitatório, observa-se que as planilhas apresentaram os custos dos postos de Secretariado Executivo, Secretariado Executivo Bilingue e de Encarregado Geral com os percentuais de custos indiretos e de lucro negativos. Sobre essa situação, houve recurso por parte de duas concorrentes, porém a pregoeira, em seu relatório de julgamento de recurso, negou provimento e manteve a habilitação da empresa vencedora.

Compulsando os autos do processo, verificou-se que a empresa contratada, em menos de um ano de contrato, atrasou o pagamento dos salários do mês agosto/2023 e, também, dos benefícios (vale alimentação e vale transporte relativos ao mês de setembro/2023). Essa situação ensejou a intervenção do Ministério para a realização do pagamento direto aos colaboradores que ocorreu em 13.09.2023. Em razão dessa situação, foi aplicada a sanção de advertência com base no inciso I do art. 87 da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993). Como se O observa na Figura 1, no prazo inferior a cinco anos, houve a contratação de duas empresas.

Figura 1 - Linha temporal contratual – contratação por cinco anos (secretariado)



Fonte: criada pela autora (2024)

II - Análise do Contrato nº 24/2019 – Auxiliar Administrativo – Com base nos dados analisados, pode-se observar que o período contratual abrangeu o período de novembro de 2019 a novembro de 2021, totalizando dois anos de vigência. A empresa vencedora assumiu o contrato em 29.11.2019, apresentando um valor inferior ao orçado pela Administração, conforme resumo que consta na Tabela 10.

Tabela 10 - Valor da Contratação 2019

Descrição/Especificação	Unidade	Valor unitário orçado pelo ministério	Valor unitário cotado pela empresa vencedora (Contrato nº 24/2019)
Auxiliar administrativo	Posto	3.845,79	3.296,15
Encarregado geral	Posto	7.379,55	6.676,05

Fonte: criada pela autora (2024) – extraído SEI MGI

Durante a vigência do contrato, ficou evidente que a empresa contratada não cumpriu suas obrigações trabalhistas. A falta de comprovação dos recolhimentos do FGTS foi identificada como uma das principais irregularidades. Relatórios inseridos no processo de fiscalização da execução contratual revelaram que a empresa foi notificada com frequência para regularizar sua situação e cumprir efetivamente suas obrigações trabalhistas e fiscais, porém sem êxito.

Os apontamentos constantes do processo analisado revelaram uma série de irregularidades, incluindo atrasos frequentes nos pagamentos de salários, descumprimento do prazo legal para o pagamento de férias e problemas na apresentação dos extratos do FGTS. Tais problemas incluíram extratos sem identificação do colaborador, falta de competência, ausência de valor de depósito e falhas no recolhimento em determinados meses.

Diante da gravidade da situação, foi necessária a intervenção do Ministério. Nos dados inseridos na Tabela 11, observa-se que, durante parte do período e execução contratual, de julho de 2021 a novembro de 2021, o Ministério da Economia assumiu diretamente o pagamento dos salários e benefícios legais, além do recolhimento do FGTS e INSS, bem como das verbas rescisórias.

Tabela 11 - Histórico pagamento direto Contrato nº 24/2019 – Auxiliar Administrativo

Processo	Data	Ocorrência
12600.101761/2021-31	26/08/2021	Pagamento direto salário de julho/2021 , vale alimentação e vale transporte de agosto/2021
12600.101848/2021-16	03/09/2021	Pagamento direto salário de agosto/2021 , vale alimentação e vale transporte de setembro/2021
12600.102057/2021-03	08/10/2021	Pagamento direto salário de setembro/2021 , vale alimentação e vale transporte de outubro/2021
12600.102145/2021-05	21/10/2021	Pagamento direto complementar do vale transporte referente ao mês de outubro/2021
12600.102237/2021-87	04/11/2021	Pagamento direto salário de outubro/2021 , vale alimentação e vale transporte de novembro/2021
12600.102475/2021-92	09/12/2021	Pagamento direto verbas rescisórias

Fonte: Elaborado pela autora (2024) – extraído SEI MGI

A falta de cumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada teve sérias consequências, levando ao encerramento do contrato antes do planejado, em 28.11.2021, com a aplicação de penalidade de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração pelo prazo de doze meses.

O Ministério conduziu um procedimento licitatório para uma nova contratação, resultando na seleção da empresa vencedora, conforme registrado no processo SEI/MGI 12600.101567/2021-55, que ofereceu preços reduzidos em comparação com o contrato anteriormente encerrado, como indicado na Tabela 12. A redução nos custos unitários dos postos ocorreu devido à utilização, pela empresa vencedora, do benefício da desoneração da folha de pagamento, previsto na Lei nº 12.546/2011, conforme abordado no referencial teórico.

Tabela 12 - Comparativo valor contratual

Postos	Contrato nº 24/2019	Contrato nº 50/2021 (nova empresa)
	Valor unitário posto (R\$)	Valor unitário posto (R\$)
Auxiliar Administrativo	3.500,90	3.206,62

Encarregado Geral	7.086,29	6.458,21
-------------------	----------	----------

Fonte: criada pela autora (2024) – extração SEI/MGI

Na proposta de preços, a empresa vencedora utilizou como referência a Convenção Coletiva de Trabalho firmada entre o Sindicato do Trabalhadores nas Indústrias da Construção e do Mobiliário de Brasília - STICOMBE e o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal - SINDUSCON, registrada no MTE sob o número DF000276/2021 em 14.05.2021, com data-base da categoria em 01.05.2021. Isso resultou em uma indicação de salário menor e diferente do praticado pela empresa substituída, que adotava o piso salarial da CCT SINDSERVIÇOS, representante da categoria. Essa mudança levou a uma redução tanto nos salários quanto nos benefícios de vale-alimentação dos colaboradores, conforme apresentado na Tabela 13.

Tabela 13 - Comparativo valores contratos/redução

Benefício	Contrato nº 24/2019	Contrato nº 50/2021	Redução de salário e benefício na mudança de contrato (2021)
Salário	1.331,14	1.221,00	110,14
Vale Alimentação	35,00/dia	22,52/dia	12,48
Total Redução/mês			384,70

Fonte: criado pela autora (2024) – extração SEI/MGI

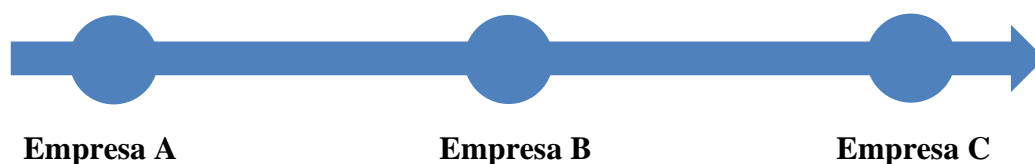
O Contrato nº 50/2021 foi firmado por 12 meses, com início em 29.11.2021, e poderia ser prorrogado por até 60 meses por interesse das partes. Inicialmente planejada para ser estendida até 29.11.2026, a prorrogação foi realizada até 29.11.2023. No entanto, em 23.01.2023, a empresa expressou sua falta de interesse em continuar a prorrogação, optando por permanecer apenas por dois anos na execução do contrato (Processo 14021.108407/2023-45).

Analisando o processo, constata-se as providências por parte da administração do Ministério para o planejamento da nova contratação, sendo o Pregão Eletrônico publicado no Diário Oficial da União em 10.10.2023 e homologada a licitação em 23.11.2023.

Desta forma, pode-se observar que no período de 2019 a 2023 houve a realização de três licitações para o mesmo objeto, visto que as duas primeiras empresas não cumpriram o prazo planejado pela administração, que seriam de cinco anos.

Dessa forma, fica evidente que, no período de 2019 a 2023, foram realizadas três licitações para o mesmo objeto e consequentemente contratadas três empresas., conforme representa a Figura 2.

Figura 2 - Linha temporal contratual – contratação por cinco anos (auxiliar administrativo)



Fonte: criada pela autora (2024)

4.1.2 Da discussão do menor preço contratado, a partir do resultado obtido

Considerando as bases teóricas previamente apresentadas, a análise dos contratos de secretariado (nºs 22/2019 e 35/2022) e auxiliar administrativo (nºs 24/2019, 50/2021 e 01/2024), realizada nesta pesquisa, conforme detalhado no item 4.1.1 do resultado da interpretação dos documentos, foi possível identificar aspectos importantes. Inicialmente, destaca-se que, embora os contratos estivessem planejados para vigorar por até cinco anos, no período de 2019 a 2024, os contratos iniciados em 2019 não cumpriram seus prazos devido a problemas de inexecução contratual e descumprimento de obrigações trabalhistas. Durante esse intervalo, observa-se a contratação de duas empresas para o serviço de secretariado e três para o de auxiliar administrativo.

Foi possível identificar que a prática de contratação de serviços terceirizados com base no critério do menor preço tem sido uma estratégia comum adotada pela Administração Pública na busca por economia e eficiência nos processos licitatórios, uma vez que a Lei de Licitações e Contratos é taxativa nesse sentido (BRASIL, 2021). No entanto, essa abordagem muitas vezes resulta em impactos significativos nas condições de trabalho dos funcionários terceirizados, levando a uma série de consequências adversas. É a opinião do entrevistado 1:

Essa modalidade, vamos dizer assim, de licitação feita para a contratação de mão de obra terceirizada, ela vem de uma certa forma, ao longo dos anos, trazendo consequências para o trabalhador, pela falta de um modelo específico de contratação. A própria legislação, e as instituições normativas no âmbito federal, ela traz inconsistências no seu bojo, em que permite empresas a praticar atos, podemos até dizer, ilícitos, para ganhar licitação. Uma delas é a sonegação dos direitos e supressão de direitos, seja ele no salário, seja ele nos benefícios, que a convenção preconiza.
Entrevistado 01.

É possível destacar a importância atribuída por diversos autores, como Lima (2022), Justen Filho (2013) e Niebuhr (2011), à exequibilidade dos preços nas planilhas de custos em processos licitatórios. Lima (2022) ressalta a necessidade de verificar a viabilidade dos preços propostos, sobretudo em contratações de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Niebuhr (2011) argumenta que a seleção de uma proposta com valor reduzido pode resultar em um contrato mal executado, comprometendo a qualidade dos serviços recebidos pela Administração Pública. Justen Filho (2013) enfatiza que a presunção de

inexequibilidade aumenta quando o valor da proposta é inferior ao estabelecido no orçamento da Administração, presumindo-se que este último seja exequível.

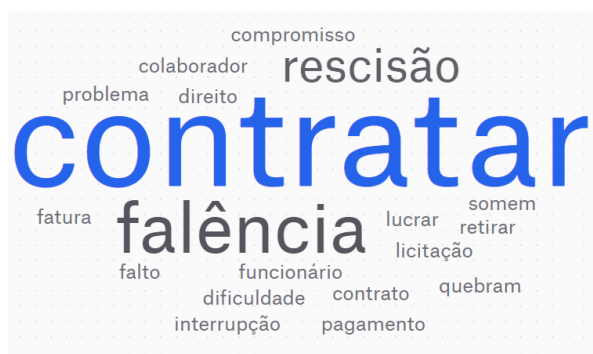
Na linha de pensamento de Justen Filho (2013), pode-se fazer uma correlação com o **Contrato nº 22/2019**. O valor orçado pela administração foi de R\$ 3.868.333,94/mês e R\$ 46.420.007,28/ano, enquanto a proposta da empresa vencedora foi de R\$ 3.476.749,56/mês e R\$ 41.720.994,72/ano. O Ministério optou por aceitar a proposta de menor preço, destacando a economia de 10,12% em relação ao valor inicialmente estimado (Nota Informativa SEI nº 7865/2019/ME). Durante o período de vigência do contrato, compreendido entre 28.11.2019 e 07.10.2022, constatou-se que, de janeiro/2022 a outubro/2022, o Ministério assumiu diretamente o pagamento dos salários e demais obrigações, evidenciando a gravidade dos problemas enfrentados.

O Ministério assumiu. Quando atrasava, o Ministério intervia e o próprio Ministério fazia o pagamento. **Entrevistado 12.**

Situação semelhante ocorreu no Contrato nº 24/2019, cujo objeto é a prestação de serviços de auxiliar administrativo, que também apresentou um quadro de atrasos no pagamento salarial e no recolhimento do FGTS, resultando, também, na intervenção do Ministério para o pagamento direto aos colaboradores e na rescisão unilateral do contrato em 29.11.2021.

Para essa situação, foi construída nuvem de palavras, conforme se observa na Figura 3, a partir do relato dos entrevistados, que demonstraram preocupação com a situação de não continuidade dos contratos.

Figura 3 - Nuvem - substituição de empresas



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

A inadimplência da empresa em relação aos atrasos nos pagamentos reflete em uma insegurança contratual para o Ministério visto que responde solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas. Ao assumir os pagamentos diretos, o Ministério implementa medidas cautelares para assegurar os direitos trabalhistas dos trabalhadores, implicando a necessidade de adotar procedimentos para uma nova contratação

(BRASIL, 2021). Tal situação, conforme relato do entrevistado 12, afeta diretamente os trabalhadores vinculados ao contrato

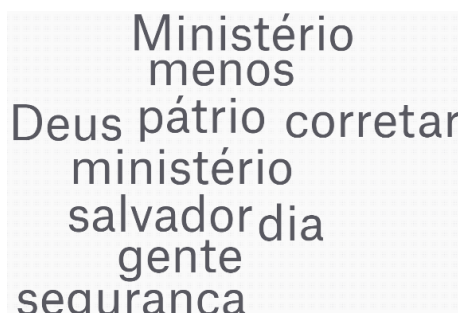
[...] a gente fica assustado porque a gente vê que a empresa já não está dando conta e vai acontecer todo aquele trâmite de novo, de rescisão, de sindicato, começar um emprego do zero, enfim, toda aquela burocracia. **Entrevistado 12.**

Nas entrevistas, fica claro a preocupação quando há a necessidade de intervenção por parte do Ministério para o pagamento das obrigações trabalhistas, conforme demonstrado pelo entrevistado 6.

A gente fica assustado apesar que a gente sabe que vai receber certinho, o Ministério não falha, a gente recebe até antes do quinto dia útil. **Entrevistado 06.**

Por outro lado, nota-se um sentimento de segurança pela garantia do recebimento dos salários, conforme nuvem de palavras, Figura 4, extraída das entrevistas.

Figura 4 - Nuvem para opinião sobre o ministério intervir para pagamento direto



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

A ausência de critérios objetivos para avaliar a exequibilidade dos preços propostos nas licitações de serviços terceirizados é uma preocupação que corrobora com a complexidade do problema enfrentado pela Administração Pública na contratação desses serviços, destacando a necessidade de um processo mais criterioso na seleção de fornecedores e na avaliação das propostas. É o que aponta o entrevistado 01:

[...] porque, ao passar dos anos, a gente só vê a fragilidade do que vem sendo tratado, os critérios de julgamentos, o critério do menor preço, que tem que ser levado em consideração, todo esse contexto. O que é o menor preço? Quais os pontos a serem analisados em uma proposta antes da sua escolha? **Entrevistado 01.**

Essa falta de critérios claros pode contribuir para a ocorrência de situações de *dumping* social e para a perpetuação de práticas que prejudicam tanto os trabalhadores terceirizados quanto a eficácia das políticas públicas. É necessário compreender os elementos que compõe a planilha de preços, para evitar dúvidas durante o julgamento e, seguindo os ensinamentos de Carvalho et al (2020) reduzir o risco de contratar serviços a preços muito reduzidos. No seu relato, o entrevistado 13 corrobora essa situação:

[...] Muitas vezes a gente pegou, por exemplo, casos em que, até já na própria planilha, onde eles estavam lá registrando os insumos, os preços que eles iam praticar, a gente já via, por exemplo, que eles estavam colocando tudo para baixo e aí uma discussão

que a gente teve, grande foi. A gente pode aceitar esse tipo de planilha lá na hora da licitação? **Entrevistado 13.**

Segundo Justen Filho (2013) a análise dos custos apresentados pelo licitante é uma incumbência da Administração, que deve exercer o seu poder para solicitar informações adicionais. Isso se deve, de acordo com o autor, à crescente presunção de inexecutabilidade quando maior for a discrepância entre o valor proposto pelo licitante e o orçamento elaborado pela Administração Pública. Essa percepção foi trazida pelo entrevistado 08.

Porque assim, eu acredito que o órgão faz essa licitação e talvez, eu acredito que meu ponto assim, vindo de fora, eu acredito que talvez eles não acompanham de perto. Será que essa empresa tem um porte alto? Será que essa empresa consegue, porque é muitos colaboradores, é um contrato muito grande também de ter esse capital de sustentar todos esses funcionários. Então, assim, eu acho, na maioria das vezes, o que falta, lá no contrato, é monitorar melhor tudo isso. Aí eu acho que, que assim, não tem essa pesquisa de saber essas empresas que estão entrando, né? Quem lança o menor preço, leva. **Entrevistado 08.**

Não obstante ficar patente que há a necessidade de uma análise mais detalhada dos elementos que compõe a planilha de preços, é importante registrar que a Lei de Licitações e Contratos não estabelece diretrizes claras para essa análise, diferentemente do julgamento para obras e serviços de engenharia que há parâmetro específico, ou seja, consideram-se inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 75% do valor orçado pela Administração (BRASIL, 2021).

Nos casos de serviços terceirizados com mão de obra dedicada, conforme aponta Lima (2022), a viabilidade das propostas depende da disposição das empresas em garantir a exequibilidade, mesmo diante de lucros reduzidos. O entrevistado 13 manifestou essa insegurança:

[...] Mas na planilha, se ele quiser dizer que o lucro dele vai ser baixíssimo, ele pode, e eu como administração que estou contratando pelo menor preço, tem que aceitar. Então a gente já sabe que o negócio começa errado, ele já não está orçando. [...] Muitas vezes leva à interrupção do contrato, porque o negócio já começou errado. O sujeito já não se preparou financeiramente para entrar no contrato cumpridor das suas obrigações, que estão postas na CCT daquela categoria que ele está tomando a mão de obra. Então, assim, já começa com uma base financeira completamente enviesada. **Entrevistado 13.**

Essa lacuna no processo licitatório abre margem para a apresentação de propostas com preços muito baixos, o que acaba comprometendo a qualidade dos serviços e as condições de trabalho dos terceirizados. Isso pode ser observado nas ocorrências analisadas nos contratos em estudo, nos quais nenhuma das empresas contratadas para apoio administrativo e secretariado conseguiu completar os 5 anos permitidos (2019 a 2023). Em vez disso, rescisões antecipadas e penalidades foram aplicadas, evidenciando os impactos negativos dessa prática. O entrevistado 05 comentou a respeito dessa situação.

[...] A gente sabe que as empresas, para tentar ganhar o contrato, eles põem um lucro lá embaixo que não consegue nem manter as próprias propostas que ficam à disposição do contrato. Então, o lucro é muito baixo, eles querem ganhar contratos e aí não conseguem, no andar da carruagem, tudo aumenta, salário aumenta anualmente, VA aumenta, e a gente vai acumulando um déficit nesse contrato, que eles acabam, que não dão conta de honrar com o contrato. **Entrevistado 05.**

4.1.2.1 Da desoneração da folha de pagamento e da escolha do Sindicato na elaboração das propostas

Nas entrevistas, no referencial teórico e na análise documental, outro fator mencionado foi o impacto da desoneração da folha de pagamento e da escolha dos sindicatos pelas empresas na formulação das propostas.

Essa situação foi verificada no Contrato nº 50/2021 (auxiliar administrativo), que substituiu o Contrato nº 24/2019. Este contrato impactou nos salários e benefícios dos terceirizados. A empresa vencedora indicou o piso salarial de sua atividade preponderante, resultando na redução tanto do salário quanto do vale-alimentação dos colaboradores. Considerando que, quando há mudanças de empresa, os colaboradores permanecem no Ministério e são transferidos para o novo contrato, essa situação leva a “deterioração” do contrato individual do colaborador, com sacrifício dos encargos trabalhistas, podendo, na visão de Pinto (2011), evidenciar caso de *dumping* social.

A prática de empresas participarem de licitações com desoneração da folha já confere uma vantagem competitiva em relação às demais, pois entram na disputa com um percentual de encargos previdenciários reduzido. Além disso, ao optarem por sindicatos que oferecem salários e benefícios inferiores, as empresas adotam uma estratégia comum no contexto da terceirização de serviços. Isso permite que reduzam seus custos trabalhistas, já que esses sindicatos muitas vezes representam setores com salários e insumos mais baixos, como o sindicato da construção civil. O relato do Entrevistado 09 aponta nesse sentido:

E aí, tudo bem, quando trocou de empresa, eu achei que a situação ia melhorar. E a situação piorou, porque aí entrou a “empresa A” com a convenção da construção, né? Eu fiquei arrasada na época. Procurei o Ministério Público, o SindServiço procurou a justiça, nunca soube o que deu essa situação. O Ministério Público arquivou a denúncia, porque não é uma questão que a fiscalização. então na minha visão, conseguem também fazer nada, porque a questão do enquadramento sindical é complicada. Hoje em dia há um entendimento de que você considera a atividade preponderante da empresa, e num raciocínio simples, se ela é preponderantemente construtora, então você aplica a convenção da construção. Mas ali no caso, claramente, é como se tivesse duas empresas trabalhando dentro de um mesmo CNPJ. Então, no meu entendimento, deveria ser interpretado como duas atividades econômicas principais, uma de prestação de serviços de terceirizado de e a outra de construção. Mas isso aí é um Ministério público que pode, na justiça, aplicar isso, alguma coisa assim. **Entrevistado 09.**

Sob a perspectiva sindical, no referencial teórico, Amorim (2019) aborda essa questão, enfatizando que a Administração não pode exigir, por meio do edital, que a empresa contratada siga uma norma coletiva de trabalho específica, nem desclassificar do certame caso não adote a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) designada pela Administração. Além disso, Sarai (2021) destaca que, embora o princípio da unicidade sindical prevaleça no ordenamento jurídico brasileiro, as empresas possuem certa autonomia para escolher o sindicato que as representará. Isso foi observado na fala do Entrevistado 09:

E aí, quando eu fui ver a análise do recurso das empresas contra a “empresa A”, tinha uma série de acórdãos do TCU validando esse tipo de interpretação. Aí eu pensei, meu Deus, agora que é o fim mesmo. A “empresa A”, vai pegar todos os contratos do ministério. E não tem como o fiscal falar assim, a lei diz isso, a convenção correta é essa, não tem. Então realmente dependeria de um entendimento judicial. Eu tinha muita esperança de que o SindServiços conseguisse alguma coisa, mas também, pelo menos pelos colegas que se sindicalizaram e tudo, nunca tiveram notícia do sindicato. E assim, eu não sei até hoje porque o Tribunal de Contas teve esse entendimento. Eu acho que foi muito, muito prejudicial para esses trabalhadores. **Entrevistado 09.**

Entretanto, há uma necessidade de revisitar os normativos e estabelecer parâmetros objetivos para possibilitar um julgamento com base em critérios que possam trazer isonomia entre os licitantes e que a busca pelo menor preço seja de acordo com critérios sustentáveis. O cenário como se apresenta prejudica os funcionários terceirizados, uma vez que passam a receber salários e benefícios abaixo do padrão estabelecido por sindicatos que representam especificamente a categoria de terceirizados. Nesse ponto, importa trazer o relato do Entrevistado 01:

[...] aí mais uma vez a gente volta na IN 5, por falha da IN, por ela colocar lá no seu instrumento normativo que não se deve seguir convenções coletivas, e nem o órgão pode citar convenções coletivas, ela está dizendo o seguinte, eu não posso dizer que convenção deve ser seguida, ok? Deve ser aplicada, não é? Não vamos falar que deve ser seguida, porque seguida só existe uma. Porém a interpretação da empresa é que ela pode colocar qualquer convenção que melhor lhe convier. Não é isso? E o órgão público aceitar. Não é isso. No meu entendimento, o órgão deveria usar o objeto para definir a convenção coletiva. Não obstante a empresa possa participar com o CNAE dela, com a desoneração da folha, mas utilizando a convenção do objeto que foi licitado. **Entrevistado 01.**

Ao finalizar esse tópico e antes de adentrar à próxima discussão, é importante realizar uma reflexão sobre os apontamentos até aqui trazidos, fundamentados no referencial teórico e na interpretação dos dados documentais.

4.2 Da incidência de prática de *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados, pelo critério de menor preço, incluindo a análise das condições de trabalho, remuneração e benefícios dos trabalhadores.

Neste tópico serão apresentados os resultados e discussões se os direitos sociais garantidos por legislações trabalhistas são efetivamente aplicados aos terceirizados, considerando as nuances e desafios presentes nesse contexto.

A análise da abrangência e aplicação dos direitos sociais dos terceirizados constitui um ponto importante para compreender o impacto das práticas de terceirização nas relações de trabalho e na qualidade de vida dos trabalhadores. Os relatos colhidos durante as entrevistas foram organizados por tema específico, que serão discutidos a seguir.

4.2.1 Da remuneração e dos benefícios

Nos contratos analisados, verificou-se que para a prestação de serviços de auxiliar administrativo, o Ministério substituiu empresas no lapso temporal de cinco anos. Essa situação levou a redução da remuneração dos trabalhadores, a exemplo do salário do vale-alimentação. Essa situação é decorrente da faculdade de a empresa participar da licitação adotando sindicato de sua atividade preponderante e, em consequência, adotar a Convenção Coletiva aplicada a sua atividade, que geralmente é a do ramo da construção civil. Nos relatos colhidos, entrevistados 01 e 08 é citada essa situação assim como na interpretação dos dados documentais.

[...] a empresa entrou com o outro sindicato, reduziu o salário, reduziu o vale alimentação. E o vale alimentação houve uma redução de 50% do valor. E isso, mais uma vez, demonstra que há a precarização do trabalho na terceirização. **Entrevistado 01.**

[...] nessa mudança de empresa, a empresa que ganhou diminuiu o salário, né. E também o vale refeição, teve uma caída 50%. **Entrevistado 06.**

E teve o impacto também da empresa que entrou, porque o valor da alimentação veio super baixo. **Entrevistado 08.**

A prática do *dumping* social, como discutido por Pinto (2011), está intimamente ligada à deterioração dos contratos individuais de emprego, nos quais os empregadores priorizam a maximização de seus lucros, muitas vezes em detrimento das obrigações e encargos sociais destinados à proteção dos direitos dos empregados. Nesse contexto, as empresas contratantes frequentemente buscam otimizar seus ganhos, o que, infelizmente, ocorre às custas do comprometimento dos direitos trabalhistas. Ademais, o tomador de serviço almeja reduzir custos em suas contratações, o que pode intensificar ainda mais essa prática prejudicial. O

entrevistado 08 destaca a desvalorização e acrescenta que exerce várias funções que acredita ser desvio de função.

Eu vejo de uma forma desvalorizada, porque assim, é um monte de função que a gente tem que fazer. Falo por mim, né? Eu faço um, eu acredito que é um desvio de função tremendo, e eu acho desvalorizado, porque nesse período a empresa entrou com o teto salarial bem baixo, o valor do vale alimentação também caiu de outros contratos que eu trabalhei, então eu acredito que é desvalorizado. Mas assim, eu sou grata pelo meu trabalho porque eu preciso trabalhar, mas se você for olhar, eu olhando eu acho que não é um salário justo pelo tanto de função que é proposta. **Entrevistado 08.**

No contexto dos contratos analisados, constatou-se, também, a ausência de benefícios sociais essenciais nas planilhas de custos, como o **plano de saúde** ou ambulatorial. Nas entrevistas realizadas foi um dos pontos destacados pelos entrevistados, sendo que essa ausência suscita questionamentos relevantes sobre a proteção dos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados. Tal exclusão não ocorre por decisão da Administração ou por mera conveniência das empresas, mas, sim, em conformidade com entendimentos emitidos por órgãos consultivos e de controle. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2015) deliberou no Acórdão nº 1033/2015 – Plenário que a administração pública não está obrigada a incluir o valor referente ao plano de saúde em suas planilhas de custos, visto que estas devem abarcar apenas os custos mínimos da contratação necessários para garantir a exequibilidade dos serviços prestados. A exclusão do Plano de Saúde é abordada pelo entrevistado 10.

Antes nós tínhamos plano de saúde, plano odontológico. Eu sentia um tratamento mais humanizado, que é essa a palavra. **Entrevistado 10.**

Nessa situação, considerando se tratar de licitação por competição, ganhando quem ofertar o menor preço, as empresas, por não serem obrigadas a incluir em suas planilhas o valor referente ao plano de saúde, deixam de fazê-lo, pois correm o risco de perder a licitação para outra empresa que não vai incluir. A retirada desse benefício reflete diretamente no quadro de precarização das condições de trabalho e nos direitos sociais dos empregados terceirizados, conforme bem abordado por Pinto (2011) que faz a correlação com essa situação à prática de *dumping* social. Essa situação também vai ao encontro dos relatos dos entrevistados 01 e 04.

[...] o trabalhador sim merece um plano de saúde. Não, é outra coisa. Nós estamos falando do benefício, nós estamos falando de benefício. Então, um trabalhador hoje que faz tratamento de câncer. Então o colaborador tira do bolso dele para custear um plano de saúde se ele quiser. **Entrevistado 01**

Acho que a gente merece ter um plano de saúde. A gente tem que pagar, lógico. E antes a gente já teve um plano de saúde, que a empresa arcava. A gente pagava um valor mínimo. Seria interessante. **Entrevistado 04.**

Essa problemática pode negligenciar aspectos importantes da proteção social dos trabalhadores, priorizando apenas os custos mínimos da contratação (DIB, 2021; MAIOR; MOREIRA; SEVERO, 2014). O entrevistado 5 relata essa proibição de a Administração não poder incluir em sua planilha de custo o Plano de Saúde.

Olha, a legislação, ela teve, tiveram várias mudanças durante esse período, mas também o Tribunal de Contas também que acaba, da União, acaba também interferindo, soltando orientações, também a AGU que soltou uma orientação para que não fosse fornecido os benefícios da convenção para esses trabalhadores, sendo um deles o Plano de Saúde. Então, assim, é uma série de coisas. Mas o contrato em si, na hora de fazer aquele contrato, a fazer aquele pregão, depende muito também da visão dos gestores que lá estão. Porque nós temos hoje, na iniciativa do judiciário, os contratos são totalmente diferentes dos que são da União, da Esplanada, como dizem, do administrativo. **Entrevistado 05.**

4.2.2 Da execução do contrato e da mudança de empresa

Outro ponto que merece atenção é a frequência com que ocorreram as rescisões dos contratos analisados. Durante o período de cinco anos, observou-se uma rotatividade de empresas contratadas pelo Ministério, impulsionada pela inadimplência e pela prática de cotar propostas com preços baixos, as quais posteriormente não foram capazes de cumprir as obrigações contratuais estabelecidas. A nuvem de palavras, figura 5, retrata essa situação, visto que os entrevistados citaram em vários relatos essa situação.

Figura 5 - Nuvem para problemas empresa



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

O Entrevistado 03 externa a vontade de as empresas permanecerem por mais tempo na execução do contrato para a garantia dos seus direitos.

[...] se houvesse uma situação de que, não sei, se entraria em fiscalização, não sei em que sentido que seria, mas que pudesse as empresas serem mais comprometidas para que no decorrer do contrato fosse realmente cumprido o contrato, que não precisasse de tantas mudanças, que não fosse necessário o Ministério intervir para que a gente perdesse essas questões de benefícios que eu falei, acho que seria mais compensador. **Entrevistado 03.**

Essa situação afeta os colaboradores em seus direitos como salários, benefícios, férias, dentre outros direitos que são negligenciados pela empresa e, principalmente, provoca uma instabilidade, conforme apontam os entrevistados 11 e 13.

sempre tem um período de um ano, em torno de um ano, que começa a ter uma certa instabilidade, seja por parte da empresa principalmente, porque ou não sustenta um contrato ou enfim, acontece alguma questão que eles acabam atrasando esse pagamento. Obviamente o Ministério sempre se colocou assim, que identificou o problema para resolver, mas a gente sofre uma falta de estabilidade mesmo, falo de um período mais longo, então assim, a cada um ano a gente fica um pouco com certa tensão, na verdade, em relação a essas questões contratuais, que é quando renova e aí acontece de atrasar algum pagamento, enfim [...]. **Entrevistado 11.**

[...] a incerteza, imagina, a incerteza dessas pessoas de saber se a empresa vai falir, se não vai falir, o que vai acontecer comigo, será que eu vou continuar, será que não vai ter um corte, será que o meu salário vai diminuir, é muito será, sabe, é muita incerteza para pessoas que normalmente têm uma remuneração abaixo do que você espera para se manter digna, né? **Entrevistado 13.**

4.2.3 Férias e Procedimentos de Marcação

Apesar da relativa estabilidade dos trabalhadores terceirizados no Ministério, é importante ressaltar que a instabilidade está presente de forma constante, devido à frequente rotatividade de empresas contratadas, como observado nos estudos realizados. Essa rotatividade contribui significativamente para a não garantia dos direitos trabalhistas desses colaboradores. Um dos direitos afetados por essa situação é o **gozo de férias regulares**. É um relato de todos os entrevistados, conforme se observa na figura 6, que destaca a palavra “férias” várias vezes citada pelos entrevistados.

Figura 6 - Nuvem para férias anuais



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

4.2.3.1 Do usufruto das férias

Como já apontado, as entrevistas buscaram identificar, entre outros assuntos, as dificuldades enfrentadas em relação ao gozo de férias. Comprovou-se que esse direito ficou prejudicado, implicando diretamente na motivação dos trabalhadores para com a eficiência dos serviços prestados, conforme se observa pelos relatos dos entrevistados 03, 06 e 12.

Durante os cinco anos, eu tirei uma vez as férias. **Entrevistado 03.**

E durante esses cinco anos eu tirei férias pela outra empresa que saiu né, forçada em junho de 2020 por conta da pandemia, foi férias antecipadas porque não tinha nem 1 ano de empresa, e tive minhas férias, a última, no mês de maio de 2023 por esta empresa atual que já tá saindo. **Entrevistado 06.**

Tinha três anos que eu não tirava férias. Eu tirei agora em novembro de 2023. **Entrevistado 12.**

A pesquisa também revelou que, embora a terceirização configure um serviço caracterizado como “posto de trabalho” e com isso o vínculo é entre empregado/empresa, o que se verifica, na prática, é que as empresas saem e os trabalhadores permanecem no órgão

exercendo as mesmas funções e nos meus ambientes de trabalho, apenas trocando de empresas. Os entrevistados relataram tempo de permanência no Ministério entre 2 a 29 anos. E com as mudanças de empresas, esses trabalhadores deixam de usufruir do direito ao repouso, do direito de se recuperarem das energias dispendidas no trabalho, conforme se comprova nos relatos dos entrevistados 04, 02 e 07.

Durante os últimos cinco anos, eu tirei férias só duas vezes. Muito chato, injusto. O justo é a gente tirar uma vez a cada ano. As minhas férias foram canceladas em 2022, no mês que eu ia entrar de férias. Eu fiquei muito triste. eu recebi o aviso de cancelamento há 5 dias praticamente de iniciar as férias. E não foi só minha, foi de vários colegas no mesmo período, no mesmo mês que a gente ia entrar de férias. **Entrevistado 04.**

[...] minhas férias foram canceladas. Agora, esse ano, devido a informação que a empresa iria sair, não quis continuar, né, com o contrato com o Ministério e minhas férias que tinham sido marcadas para janeiro foram canceladas. Janeiro de 2024. Foi de última hora o cancelamento. foi de última hora. Eu tinha marcado viagem, tinha marcado outras coisas para fazer, né, infelizmente não pude por conta dessa saída da empresa, do ministério. **Entrevistado 02.**

Nesses cinco anos eu só tirei férias uma vez, por causa da troca de empresa. Depois da licitação, essa nova empresa vai fazer dois anos agora, então o primeiro ano aquisitivo passa e o segundo começa a partir do segundo, então acredito que esse ano a gente consiga tirar. **Entrevistado 07.**

A rotatividade das empresas gera um impacto significativo no direito ao gozo de férias dos trabalhadores. De acordo com os relatos coletados, entrevistados 08, 10 e 11, os trabalhadores frequentemente perdem seus direitos a férias quando há mudança de empresa, pois o tempo de serviço não é computado pela nova empresa. A situação em questão configura violação do direito fundamental ao descanso e à recuperação das energias dispendidas no trabalho, previsto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Essa prática de “não concessão de férias”, que caracteriza, dumping social, é enfatizada pelos autores Souto Maior, Moreira e Severo (2014)

Nesses últimos cinco anos eu não tirei férias certinho. Eu tirei a primeira agora. Eu vim de outra empresa que eu não tinha conseguido férias e aí eu vim para essa outra empresa, e aí falaram assim ah, o contrato tá pra encerrar, não tá pra encerrar e ficou naquela. Nisso que ficou naquela, eles lançaram uma planilha e nessa planilha já tinha o tempo. E foi muito em cima, falou mês x tal, e como eu me preparo pra tirar férias tão em cima da hora? **Entrevistada 08.**

[...] a última vez que eu tirei, se eu não me engano, foi. Tem em torno de 5 anos que eu não tiro férias. E eu estava com férias programadas na penúltima empresa, ela... faltava dois meses para eu tirar férias, ela saiu. Foi a questão da quebra do contrato, que ela não conseguiu permanecer e eu tive prejuízo de não usufruir as férias. **Entrevistado 10.**

Então, eu não tive férias, né, acabei de tirar férias agora, né, que estava há cinco anos sem férias, né, a última vez que eu tinha tirado férias foi há cinco anos atrás, e exatamente por essa questão de entrar empresa, sair empresa, mudar governo, mudar a forma de gestão e as empresas saem e a gente acaba sendo prejudicados com isso. **Entrevistado 11.**

No mesmo sentido, a não concessão de férias contraria a previsão disposta na Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, que em seu art. 130, estabelece o direito de trinta dias após cada período de doze meses de trabalho, com adicional de 1/3 do salário (BRASIL,1943) Com a rotatividade das empresas terceirizadas, os trabalhadores são prejudicados por não usufruírem integralmente esse direito, configurando uma precarização das condições de trabalho, conforme apontado pelos entrevistados 05 e 13.

Quando sai a empresa, como eu falei, quando sai a empresa, ela paga aquelas férias na rescisão e ali acabou férias, ele começa do zero de novo e aí ele fica um ano pra conseguir o direito de férias e depois desse ano que ele consegue o direito ele ainda pode ficar 11 meses na espera para tirar essas férias. E aí nesse período, dependendo da empresa, já enfraquece as pernas e aí ela é encerrado o contrato, é obrigada a trocar, porque ela não está honrando com os compromissos. E aí esse trabalhador ficou sem férias de novo e começa tudo de novo. Tem secretário aqui, tem gente que tem oito anos que não tira férias dentro do MGI. 8, 7, porque vai nessa toada. A empresa saiu, pagou, tá tudo certo pra mim. A outra entrou, ficou, quando ela tava quase tirando as férias, as férias agendadas, eles anunciam que ou pede pra sair ou começa a atrasar, não tem dinheiro pra pagar as férias, aí suspende aquelas férias, sai, aí ela não tira férias e começa tudo de novo. **Entrevistado 05.**

[...] férias não usufruídas. Tem muito. Isso é uma coisa que a gente precisa equacionar sempre, assim, é um trabalho monstruoso que dá quando você vira um contrato para outro, porque sempre há férias a serem indenizadas, as pessoas estavam no meio do período aquisitivo e aí precisam receber suas respectivas indenizações. E a partir do momento que chega a empresa nova, a pessoa começa a contar outro período aquisitivo. Muitas vezes essa empresa que chega, ela nem completa um ano do período aquisitivo e aí a pessoa já vai ficar sem férias novamente. Lá no pool, as meninas estão há quatro anos sem férias. Então tem quatro anos que roda empresa, entra empresa, sem empresa não conseguem tirar férias. [...] É, porque no caso, a empresa que está saindo, em tese, na rescisão, nas verbas trabalhistas, ela vai pagar esse período aquisitivo. O que eu acho que mereceria uma revisão. **Entrevistado 13.**

Embora, nas rescisões contratuais, o pagamento das férias não gozadas seja uma obrigação legal das empresas, conforme previsto no art. 148 da CLT, essa prática não garante o efetivo descanso e recuperação do trabalhador. A preocupação é com o impacto prejudicial na vida pessoal e na saúde dos trabalhadores. O pagamento das férias não substitui o período de descanso. Não garante a recuperação do desgaste físico e mental decorrente do trabalho, nem o desfrute de atividades de lazer e convívio social durante o período de férias, conforme relato dos entrevistados 05, 09 e 11.

É um prejuízo e é um estresse, nós estamos com pessoas doentes, cansados, doentes mentalmente, com depressão, com ansiedade, porque não consegue se organizar, não consegue viajar, se programar. Às vezes tem gente que já não é ativa, tem pessoas aqui que já estão com passagens compradas, com hotel reservado, a empresa cancelou as férias e aí ele teve que ou perder o pacote ou remarcar, e aí [...]. **Entrevistado 05.**

Mas o que me angustia é que eles têm esse problema de troca de contrato e vão ficando sem férias, né? Então, é o que mais me incomoda, sabe? Eles acabam não tendo esse período de descanso, de recuperação, com a pandemia, então eles ficaram em casa, mas sem poder se ausentar, né? É o que mais me incomoda em relação à condição deles. **Entrevistado 09.**

[...] o gozo das férias é essencial para manter uma saúde mental, um bom profissional ativa, assim, é uma questão até que, inclusive, eu bato muito na tecla de que, pra gente

estar bem e a gente estar podendo, num todo, exercer nossa função, que é de extrema relevância, você estar atendendo uma autoridade, uma agenda, um gabinete, tratando de assuntos sigilosos, é muito importante que a gente esteja bem com a saúde profissional, saúde mental, física, com integridade no todo, enquanto profissionais. E as férias fazem muito parte disso, esse planejamento, esse planejamento de um descanso, de uma possibilidade também usufruir de outras formas esse meio que a gente desenvolve na vida de trabalho, de responsabilidades. Isso faz muito bem. **Entrevistado 11.**

4.2.3.2 Do Procedimento de marcação de férias

O impacto se estende à forma como o planejamento das férias é conduzido. Durante as entrevistas, os participantes foram questionados sobre o procedimento adotado pela empresa para agendar as férias, e todos relataram que o processo é realizado por meio de sorteio, sem que tenham a liberdade de escolher o período desejado, conforme se observa pela nuvem de palavras representada na figura 7.

Figura 7 - Nuvem para procedimento marcação de férias



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

Essa prática é imposta pela empresa, como evidenciado pelos entrevistados 03, 06, 10, 11 e 12).

A empresa só informou o mês e não deixou escolher. Não gostei porque não foi uma escolha minha, nunca é. **Entrevistado 03.**

Sorteio. O bom seria a gente escolher o mês, porque geralmente vai bater com quase todo mundo o mesmo mês, né? Mas aí ela joga o mês que dá na cabeça dela lá e infelizmente temos que aceitar. **Entrevistado 06.**

Por sorteio, a gente não pode escolher o mês, então, o que sair no sorteio ali, a gente tem que aceitar. Ah, eu acho que isso prejudica o trabalhador. Muitos têm filhos, muitos têm uma certa programação que tenta fazer no ano, isso acaba prejudicando a gente. E desmotiva, porque você trabalha o ano inteiro, pensa em usufruir suas férias em um período que você não pode. Você tem que aceitar o que a empresa te dá ali, te fornece. Então, acho que é uma questão de prejuízo e desmotivação. **Entrevistada 10.**

Ah, eu acho péssimo na verdade, porque essa empresa, eu fiquei sabendo que eu ia tirar férias em janeiro em novembro, então é um curto tempo para que eu possa me planejar de uma forma digna, de comprar uma passagem, de economizar um dinheiro. **Entrevistado 11.**

A gente não escolhe. Nessas últimas férias foram sorteios, a empresa fez e eu tirei em novembro então a gente já estava avisado em cima. Então é uma coisa que a gente não é avisado, com muita antecedência, a gente não consegue planejar, às vezes, nem para fazer uma viagem, fazer alguma coisa assim com a família, às vezes não tem como comprar um pacote de viagem, não tem como fazer uma elaboração. **Entrevistado 12.**

Ao finalizar esse tópico, é importante destacar que essa situação de impossibilidade de gozar as férias por vários anos devido à rotatividade das empresas contratadas pode ser interpretada como uma forma de *dumping* social. Revisitando o referencial teórico, destaca-se que o *dumping* social não se limita apenas à exploração salarial, mas se manifesta também na supressão de direitos básicos como férias, descanso e segurança no trabalho. Essa prática gera impactos negativos não só para os trabalhadores, mas também para sociedade como um todo, comprometendo a justiça social e o desenvolvimento sustentável.

Na situação em questão, a rotatividade de empresas impede o acúmulo de tempo de serviço necessário para o gozo de férias, privando os trabalhadores do descanso remunerado e do direito à saúde física e mental. Nesse contexto, e seguindo a linha de pensamento dos autores Nascimento (2011) e Pinto (2011) a falta de garantia do direito às férias reflete uma desconsideração pelos direitos fundamentais dos trabalhadores em prol do benefício econômico das empresas contratantes.

4.2.4 Do Recolhimento do FGTS

A pesquisa realizada demonstra que o não recolhimento do FGTS e do INSS é uma realidade para muitos trabalhadores terceirizados. Os entrevistados relataram atrasos e até mesmo a falta de recolhimento desses valores, o que os coloca em situação de vulnerabilidade.

Figura 8 - Nuvem para recolhimento FGTS



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS são ferramentas fundamentais para garantir a proteção social dos trabalhadores. O FGTS oferece segurança em caso de demissão sem justa causa, enquanto o INSS, como administrador das contribuições previdenciárias, garante aposentadoria, auxílio-doença, licença-maternidade, entre outros benefícios. As empresas que não recolhem o FGTS e o INSS se beneficiam da mão de obra barata, explorando os trabalhadores e privando-os de seus direitos (BRASIL, 1990; BRASIL, 1991).

Sim, o que mais teve. Falta de recolhimento de FGTS e o INSS também, nós já tivemos casos de empresas que já fizeram isso. Inclusive, eu estou com, por causa dessas empresas passadas, eu estou com problema no INSS, por causa disso, porque elas deixaram de recolher para o INSS mas a minha carteira está registrada, então tem a data do início e do fim, mas não está batendo com o recolhimento do INSS. Então eu estou com 7 meses sem ter que recolher do INSS. **Entrevistado 07.**

Sim, já deixou, várias empresas. E não só a questão do FGTS, como do INSS também. Eu tenho 20 anos que trabalho como terceirização. Eu tenho alguns lapsos faltando de INSS. Eu tenho registros que a empresa entrou, pagou o primeiro mês e dois anos não pagou. Então, a gente... muitos terceirizados têm isso. Não tenho recolhimento do INSS também. **Entrevistado 10.**

A inadimplência das empresas em não realizar o recolhimento do FGTS e do INSS gera uma insegurança social, pois os trabalhadores ficam sem acesso a benefícios básicos em momentos de necessidade a exemplo de demissão, doença ou aposentadoria. O não recolhimento do FGTS priva os trabalhadores de se ter uma reserva financeira em caso de demissão. Essa é uma preocupação demonstrada pelos entrevistados 07 e 13.

[...] quando eu for entrar com o pedido de aposentadoria, vou ter que entrar judicialmente solicitando esses meses. Por quê? Já tem decisões que dizem o seguinte, que só o fato da minha carteira estar registrada, com início e fim, já demonstra que eu tenho o direito ao recolhimento. Agora, se a empresa recolheu ou não, aí o INSS tem que cobrar a empresa. Não eu, porque a partir do momento que a minha carteira está registrada, eu, como pessoa, já deduzo que a empresa fez. **Entrevistado 07.**

Ao longo da contratação as coisas vão acontecendo, o FGTS atrasa, muitas vezes essas pessoas elas não têm assim condição de fiscalizar esses depósitos do FGTS, então às vezes elas precisam acudir ao fundo e aí quando vão ver não tem depósito, não tem nada, a administração por sua vez na fiscalização também tem dificuldade de fazer uma fiscalização digamos assim homem a homem em relação a essas obrigações acessórias da empresa. **Entrevistado 13.**

Os autores Dib (2021) e Azevedo (2004) abordam essa conduta como violação dos direitos trabalhistas, caracterizado como um dano social, que não apenas prejudicam os trabalhadores individualmente, mas também tem um impacto negativo na estabilidade econômica e coesão social. Os entrevistados 04 e 08 retratam essa situação.

Eu sempre percebo que ela deposita com atraso. Tem mês que a empresa deposita 3 meses de FGTS no mesmo mês. Não é todos os meses que é depositado. Como é que eu posso falar [...]. Eu me sinto insegura, não sei se está ali, está sendo descontado o que a gente tem que ter, né, que é o FGTS, o INSS. Eu sei que o Ministério é um órgão muito responsável, mas e a empresa? Será que ela repassa direitinho, para que a gente não fique prejudicado? **Entrevistado 04.**

É, então, nessas situações eu sempre acompanho o FGTS, minhas coisas. Nas outras empresas, aconteceu que teve alguns meses que não foram pagos, né? E esses meses que não foram pagos, algumas... teve uma empresa que eu entrei, assim, a galera entrou, né, na justiça, pra fazer essa liberação, que a gente não conseguiu, né? Porque eles não pagaram. Aí a gente conseguiu, mas só através da justiça, né? Pra que eles pagassem. Mas normalmente, às vezes, acontece o atraso de algumas empresas do FGTS. **Entrevistado 08.**

Ainda em relação ao não recolhimento do FGTS e INSS, pode-se afirmar que a sonegação contribui para a descapitalização do sistema previdenciário, impactando toda a

sociedade. Essa prática conforme indica os autores Souto Maior, Moreira e Severo (2014) é um desrespeito à ordem jurídica trabalhista e caracteriza *dumping* social.

É fácil, ademais, perceber o prejuízo gerado à sociedade pelas condutas reiteradas de desrespeito à ordem jurídica trabalhista. Lembre-se, por exemplo, que é a partir do custo social do FGTS que várias iniciativas de políticas públicas são adotadas, incluindo a própria concessão do benefício do seguro-desemprego. Além disso, os recolhimentos previdenciários servem igualmente ao custeio da Seguridade Social, que inclui a prestação de serviços de saúde pública” (MAIOR, MOREIRA, SEVERO, 2014)

4.2.5 Prejuízos Trabalhistas

Relatos de atrasos nos pagamentos e de uma série de outros prejuízos revelam a realidade de quem se encontra à margem da justiça social. O desrespeito com os direitos básicos dos trabalhadores terceirizados é flagrante e contribui para a precarização do trabalho (FERNANDEZ, 2014; SOUTO MAIOR, 2007)

Figura 9 - Nuvem para prejuízos trabalhistas



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

Os atrasos salariais, impactam a vida do trabalhador. Os atrasos nos pagamentos geram diversos outros prejuízos, como juros em pagamentos atrasados, as contas se acumulam, o aluguel e as compras básicas se tornam desafios. As famílias dos trabalhadores terceirizados também são impactadas, sofrendo com a falta de recursos para garantir necessidades básicas, conforme atesta o relato do entrevistado 13. Ademais, os autores Dib (2021), Souto Maior (2007) e Fernandez (2014) apontam essa situação como uma afronta ao direito e a dignidade do trabalhador.

Muitas vezes atrasa o pagamento, atrasa o vale transporte que é uma coisa muito cruel, as pessoas não tem dinheiro para ir trabalhar, atrasa o vale refeição, as pessoas não tem, às vezes chegam sem alimento. Eu muitas vezes assim, sendo gestora e sendo, às vezes, usuária dessa força de trabalho, quantas vezes eu já tirei dinheiro do bolso para ter que pagar a passagem do sujeito que a empresa não tinha depositado, a alimentação, quantas vezes eu tive que acionar porque não estava pagando, sabe? E aí, assim, isso tem muitas consequências, além das consequências deletérias que são imediatas, que envolvem aquela pessoa e a família que ela normalmente sustenta, **Entrevistado 13.**

A sensação de impotência e de falta de valorização toma conta dos trabalhadores, que se veem à mercê de empresas que não reconhecem seus direitos, conforme relato o entrevistado 04.

Às vezes atrasa, a gente cobra, a gente pergunta, não tem respostas bem claras, só que vai receber e a gente tem que aguardar. **Entrevistado 04.**

O atraso no pagamento gera na vida dos trabalhadores terceirizados insegurança e instabilidade. A insegurança financeira impede que esses trabalhadores planejem seu futuro e vivam com dignidade (SOUTO MAIOR, 2007). O relato do entrevistado 08 aponta essa situação.

[...] quando eu entrei na empresa eu fiquei vários tempos sem pagamento, eu fiquei sem vale transporte, sem vale alimentação, tipo assim, uns dois meses. E eu tive ajuda dos meus pais para vir trabalhar, [...]. Quando eu entrei também na empresa anterior, também teve muita falta de pagamento. Teve uma vez que ficou um mês de salário atrasado. E, querendo ou não, a gente tem as nossas contas pra pagar. A gente tem toda uma rotina pra ser seguida. E acaba que quando atrasa o financeiro, a sua vida atrasa também. Teve esse também. E teve o impacto também da empresa atual, porque o valor da alimentação veio super baixo. E além disso, teve empresa que já entrou aqui no ministério e que já saiu e não pagou a minha rescisão toda, né? E acaba que a gente fica no prejuízo com tudo isso. **Entrevistado 08.**

4.2.6 Jornada de Trabalho, banco de horas e flexibilização

Os contratos analisados indicam que a carga horária dos terceirizados vinculados aos respectivos contratos é de 44h semanais, com a execução dos serviços de segunda a sexta-feira. Considerando que não há trabalho aos sábados, as 4h referentes a este dia são diluídas nas horas trabalhadas de segunda a sexta-feira. Com a diluição das 4h do sábado, a jornada diária passa a ser de 8h48min.

Indicam, também, a ausência de pagamento por horas extraordinárias e ausência de sistema de compensação de jornada. A compensação de jornada substitui o pagamento de horas extras por folgas compensatórias ou diminuição de horas da jornada. Nesse caso, é acumulada hora de trabalho positiva ou negativa, sendo que as negativas ficam em forma de “dívida” e as positivas como um “saldo”.

Os relatos são no sentido de se ter uma maior flexibilidade por parte da empresa e, também, do órgão, conforme destaca o entrevistado 08.

[...] eu acho que às vezes o contrato precisa ter um pouco de flexibilidade com a terceirização. **Entrevistado 08.**

A flexibilização é em relação a carga horaria regulamentar. Alegam que as vezes precisam se ausentar para realizar um exame médico ou se ausentar em uma ocasião em que a falta não é justificada e, assim, ter a possibilidade de compensar essas horas em algum momento, conforme se observa nos relatos destacados abaixo, dos entrevistados 04 e 10.

Eu faço horário de 8h48min. Com o horário de almoço eu fico no ministério 10 h por dia. Eu já tive situações de chegar atrasada por causa do trânsito e ter que sair no horário habitual e a empresa me descontar mesmo eu tendo horas excedentes. A empresa não considera os horários que ultrapassam. Agora ela desconta os horários que faltam do dia. Não há compensação. **Entrevistado 10.**

Não, não tem banco de horas nem hora extra. Não recebo nenhum tipo de remuneração se passar. Não é permitido, mas quando é preciso, se o meu chefe precisa que eu fique até depois do horário, eu tenho que ficar. É cansativo, é difícil, mas eu preciso trabalhar. A empresa não remunera, já é avisado pra gente, por telefone, a encarregada avisa, fala que não pode. Se passar muitas horas é glosada, a gente tem desconto. Aí fica difícil. **Entrevistado 04.**

Por outro lado, relataram conforme pode ser observar nas entrevistas 08 e 11, que há descontos no salário, por horas negativas e, pelas horas positivas a empresa realiza medida punitiva, visto que é proibido extrapolar a jornada de trabalho em razão do não pagamento de horas adicionais.

[...] eu já fiquei fora do meu horário de trabalho, por exemplo, já aconteceu vezes do meu horário ser de 18 horas, eu era estudante e aí eu tinha que às vezes chegar atrasada, algumas vezes, porque não tinha ninguém para fazer aquela atividade, aí ia sempre para o terceirizado fazer. E o contrato da empresa não tem banco de horas, né? Então, assim, se a gente também extrapola vários minutos, acaba que também a gente pode ser advertido pela empresa. **Entrevistado 08.**

Atualmente, atualmente é complicado, né? Porque a empresa, ela tem o direito de descontar da gente, tanto se a gente faz horas negativas ou positivas. Então, não há compensação. Porque o contrato junto com o Ministério não prevê hora extra, né? Então, aí no caso, se a gente ficar a mais, eles podem descontar do nosso salário, né, como uma forma de penalidade, porque tá no contrato. **Entrevistado 11.**

Observa-se que os trabalhadores executam tarefas além da sua jornada de trabalho e não são compensados, seja por pagamento por horas remuneradas seja por adoção de uma compensação por banco de horas. Essa prática vai de encontro com as regras trabalhistas e pode ensejar em uma responsabilização subsidiária para o tomador de serviços, no caso o Ministério, além de ser uma prática que fragiliza os direitos trabalhistas. Percebe-se um conflito na relação, trazendo um desequilíbrio, já que o terceirizado é penalizado tanto pela hora negativa quanto pela positiva, uma é descontada do seu salário e a outra não é remunerada. Configura como um terreno fértil para o *dumping* social, conforme pontua os autores Cândido (2021) e Nascimento (2011).

4.2.7 Tratamento e discriminação no ambiente de trabalho

Um aspecto relevante que emerge da análise é o **tratamento diferenciado** entre os servidores públicos e os trabalhadores terceirizados, o que pode gerar sentimentos de discriminação e de invisibilidade por parte destes últimos, impactando negativamente em sua autoestima e percepção de valor no ambiente de trabalho.

Figura 10 - Nuvem para tratamento/discriminação



Fonte: criada pela autora (2024) – extração Atlas Ti

Os relatos obtidos durante as entrevistas corroboram essa percepção. Muitos expressaram o sentimento de serem tratados como meros números, desprovidos de reconhecimento e dignidade no ambiente de trabalho, conforme se comprova pela leitura das transcrições das entrevistas 04, 05 e 11). A discriminação e a invisibilidade podem contribuir para o desenvolvimento de problemas de saúde mental, como ansiedade e depressão.

[...] somos invisíveis, somos máquinas, somos números, não somos pessoas.
Entrevistado 11.

Tem uns que te tratam como pessoas normais, seres humanos. Tem outros que você parece uma porta. Te trata com indiferença. **Entrevistado 04.**

O órgão me vê como um número mesmo, eu sou só um posto. Então por que eu vou me esforçar, por que eu vou me qualificar, por que eu vou investir na minha carreira se eu não tenho o reconhecimento que deveria ter aqui no meu posto de trabalho?
Entrevistado 05.

Os trechos destacados, entrevistados 07 e 12, refletem diretamente nos direitos sociais e trabalhistas, os quais têm como objetivo garantir a dignidade humana. Como bem explicado por Souto Maior (2007), esses direitos são essenciais não apenas para proteger os trabalhadores, mas também para promover relações interpessoais pautadas na justiça e no respeito mútuo.

Já tive uma chefia que era uma pessoa muito difícil, assim, de me tratar, às vezes eu saía daqui chorando. De tratar como um empregado, assim, não sei nem o que palavra usar, mas de tratar mal, de destratamento, de discriminação mesmo, de você estar no elevador e o servidor ia entrar na hora que viu que ia ser terceirizado voltava e não entrava. Tipo nesse sentido assim, se tiver terceirizado não é o ambiente que eles ficam. **Entrevistado 12.**

Na minha visão, a gente não tem o mesmo tratamento, a gente passa por alguns constrangimentos, a gente acaba tendo prejuízos psicológicos também com isso, né? Mas não é um tratamento igualitário, não. A gente, nós terceirizados, a gente sempre fica [...] a gente costuma falar que a gente sempre faz o serviço sujo, né? O serviço sujo fica pra gente. Então, como se for... Ah, tem uma... Uma confraternização. Aí todo mundo faz confraternização. Aí suja tudo e aquela coisa... No final, sempre quem tem que lavar, quem tem que arrumar, somos nós. Em questão também, vamos supor, está tendo uma confraternização, vai ter uma confraternização. não chamam a gente. Mas quando gera custo, eles chamam a gente. A gente se sente um pouco... Bom, só se lembra da gente quando tem que contribuir, quando não tem, não tem. E por aí vai, né? **Entrevistado 07.**

É fundamental garantir que todos os trabalhadores, independentemente de seu regime de contratação, sejam tratados com dignidade e respeito. A disparidade no tratamento entre os

trabalhadores é um problema grave que precisa ser solucionado, inclusive há a necessidade de intervenção jurídica para corrigir essas práticas, conforme bem destaca Fernandez (2014). Os entrevistados 08 e 10, indicam que há a desvalorização e o tratamento diferenciado.

Ele falou assim “Ah, pois, se fosse pra ser o senhor, preferia ser burro de carga pra ser pau mandado de terceirização igual ela é”. Aí, tipo assim, na hora eu fiquei super mal. **Entrevistado 08.**

[...] no modo geral o tratamento é diferenciado. Eu não sei se é por causa do local onde a gente trabalha, a gente trabalha na [omisso] que entre aspas, tem um “patamar melhor”. Aqui é muito hierarquizado a gente vê essa separação, [...] Os terceirizados sempre são tratados de uma forma diferenciada, sempre precarizado mesmo. Precarizado é a palavra. [...] tanto no tratamento, tanto no modo de conversar, tanto achar que o terceirizado está aqui para servir, que o terceirizado é uma pessoa abaixo deles, é nesse sentido. **Entrevistada 10.**

Além disso, é importante ressaltar que os trabalhadores terceirizados, inseridos nos espaços da contratante, estão sujeitos a ações coercitivas, tornando-se interinos permanentes e vivenciando a constante ameaça de demissão, o que os submete a uma coerção disciplinadora contínua, situação essa relatada pelos entrevistados 11 e 12.

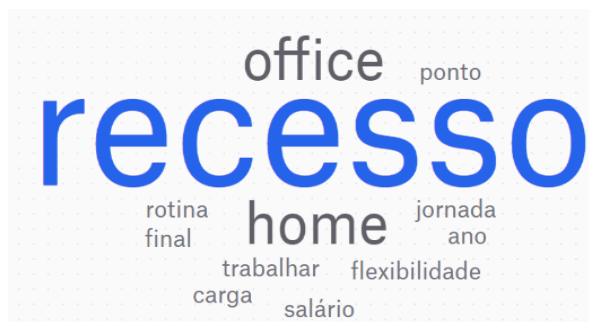
A gente está servindo ali, é isso aí. Enquanto a gente está servindo, está bom. Se você não está servindo, tchau. Tem gente aí que está precisando, porque tem muita gente que fala isso, né? A gente ainda tem que agradecer pelo nosso trabalho, porque se não, se não quiser, tem gente que tá querendo. É como se a gente quisesse, se quiser uma melhora fosse errada. Tipo assim, ah, mas você é terceirizado, se você tá achando ruim, então faz um concurso. Mas eu acredito que não. Não é só concursado que tem que ter tratamento digno. Nós somos trabalhadores, a gente estudou, a gente estuda, né? Procura... aprender técnico, tem que ter um curso, muita gente tem executivo, eu mesmo tenho executivo, mas sou como técnico, então a gente procura, a gente estuda, então por que a gente não pode ser tratado com dignidade, né? **Entrevistado 12.**

Ao mesmo tempo, a gente tem que segurar as pontas, porque se eu bater muito de frente, a gente fica com receio de ser mandado embora pela empresa. **Entrevistado 11.**

4.2.8 Percepção sobre a equidade de direitos

A abordagem focou na percepção de desigualdade entre servidores públicos e trabalhadores terceirizados, especialmente no que tange aos direitos e benefícios concedidos aos primeiros. Essa discrepância gerou sentimento de frustração e injustiça entre os terceirizados, marcando seus relatos com uma clara sensação de desvalorização em comparação aos direitos e benefícios desfrutados pelos servidores públicos, conforme se observa pela figura 11.

Figura 11 - Nuvem para benefícios que poderiam ser concedidos



Fonte: criada pela autora (2024)- extração Atlas Ti

Os relatos dos entrevistados 11 e 13, apontam para uma possível injustiça, pois em muitos casos trabalham lado a lado exercendo funções semelhantes, muitas vezes até com responsabilidades adicionais para os terceirizados. No entanto, os direitos e benefícios entre os dois grupos divergem significativamente, criando um abismo que alimenta a frustração e a sensação de desvalorização.

Aí a secretária e a servidor fazem a mesma coisa, mas são tratadas de maneira diferente porque estão submetidas a legislações diferentes. Uma pode tirar recesso, a outra não. Uma pode enforçar feriado e compensar depois, a outra não. Uma pode tirar férias e a outra não. Uma pode tirar licença para acompanhar a família, que tá na 8.112. O outro vai para o INSS e tem perda e fica com medo de ser demitido. Porque é justamente isso. A gente tem dois diplomas legais completamente diferentes, regendo pessoas que fazem efetivamente a mesma coisa. **Entrevistado 13.**

[...] criou-se de repente uma cultura onde é dito para a nossa própria chefia que não é para intervir, porque nós somos colaboradores da empresa, não do Ministério. E eu acho que essa frase é completamente errada, um equívoco, porque eu estou aqui há 12 anos, trabalhando para o ministério, com colaboradores, servidores, comissionados e terceirizados do ministério. E estou fazendo um serviço para o órgão, independente de quem está me contratando. As formas de contrato de trabalho é X, mas isso não significa que eu seja menos ou tenha menos direitos. **Entrevistado 11.**

Uma das principais reivindicações é o direito ao recesso de fim de ano, concedido aos servidores públicos, mas negado aos terceirizados. Essa disparidade gera frustração e a sensação de injustiça entre os trabalhadores, conforme discorrido nos relatos dos entrevistados 08, 10 e 11. Os argumentos trazidos nos relatos é a de que a rotatividade nas empresas impede o acúmulo de tempo necessário para férias. Por isso, o recesso proporcionaria um descanso, essencial para a saúde física e mental, além de contribuir para o aumento da produtividade.

Aí no final do ano a gente poderia, por exemplo, se a gente pudesse tirar recesso, imagina o quanto essas pessoas iam ficar felizes. De poder passar um Natal com a família. Teve um colega de trabalho que falou eu vou visitar minha mãe porque ia ter um ponto facultativo aí ia emendar com feriado, eu vou visitar minha mãe faz muitos anos que eu não vou porque eu não tiro férias, de última hora cancelaram o ponto facultativo e ele ficou tão triste com isso. **Entrevistado 11.**

Recesso seria maravilhoso. Principalmente na questão de as empresas ficarem toda vez quebrando contratos e a gente não poder usufruir das férias. Um recesso também ajudaria. **Entrevistado 10.**

Por exemplo, recessos. Eu não concordo porque não tem recessos para as terceirizações. Então, assim, é algo que se pode planejar, porque a gente fica tanto

tempo sem férias e a gente não tem direito a um recesso. Então, por exemplo, um contrato pode ser organizado com isso, de falar assim, não, vocês não é obrigatório, quem quiser, quem concordar, vocês pagam suas horas e pode tirar. **Entrevistado 08.**

Outro ponto abordado foi o direito ao *home office* que se consolidou como uma realidade para muitos servidores, mas não para os terceirizados, conforme relato dos entrevistados 02 e 11.

É nítido que os servidores têm algumas regalias a mais que os terceirizados. Um exemplo é esse recesso no final de ano, que ele é concedido aos funcionários públicos e os terceirizados infelizmente não têm esse benefício. Alguns setores, por exemplo, trabalham com *home office* já implantado e os terceirizados não têm nem essa possibilidade, até mesmo na época de pandemia, que eu percebi que muitos servidores não tinham necessidade de vir e os terceirizados, infelizmente, tinham que vir mesmo durante uma pandemia mundial, né? Isso eu acho, assim, uma injustiça. **Entrevistado 02.**

Olha, o *home office*, por exemplo, eu acho que é um deles, né? É algo que muitas vezes fica eu e outra colega na sala num dia que não tem nada e as demais pessoas acabam fazendo *home office*. A gente poderia também ter essa oportunidade de fazer esse *home office* porque a gente tem estrutura também em casa [...]. **Entrevistado 11.**

Ao concluir este capítulo, é possível afirmar que a análise dos contratos examinados e a predominância do critério de menor preço nas contratações evidenciaram, de acordo com os estudos de Souto Maior (2014), a ocorrência de *dumping* social. Isso se manifestou por intermédio de atrasos nos pagamentos de salários e benefícios, descumprimento das obrigações relacionadas ao recolhimento do FGTS, problemas relacionados ao gozo de férias e até mesmo reduções salariais decorrentes da substituição frequente das empresas contratadas.

Esses resultados ressaltam a necessidade premente de uma avaliação mais criteriosa das propostas apresentadas, que vá além do simples critério do menor preço, visando assegurar não apenas a eficiência, mas também a sustentabilidade das contratações públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no referencial teórico, foram identificados parâmetros essenciais a serem considerados nas contratações de serviços que demandam exclusividade de mão de obra, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), no período de 2019 a 2023. Dentro dessa perspectiva, dois aspectos específicos foram delimitados para este estudo, os quais foram confrontados com os dados coletados nas entrevistas, permitindo assim a obtenção de evidências robustas para cada um deles.

O primeiro aspecto examinado diz respeito ao impacto da terceirização de serviços envolvendo mão de obra exclusiva, destacando a relevância do critério de menor preço, e sua influência ao longo de um período de cinco anos, delimitado para o escopo desta pesquisa. Embora o menor preço seja de interesse público e possa ser um importante indicador na seleção de fornecedores, é importante que os gestores públicos e administradores analisem criteriosamente as planilhas de preços para garantir que a proposta selecionada seja sustentável a longo prazo. Essa análise fornece diretrizes para os gestores, capacitando-os a tomar decisões mais embasadas no que se refere à contratação de serviços terceirizados. Ao compreender os potenciais efeitos do critério de menor preço na qualidade e continuidade dos serviços, os gestores podem adotar abordagens mais estratégicas e sustentáveis na gestão de contratos terceirizados, alinhadas aos objetivos organizacionais e às necessidades da comunidade atendida.

Por sua vez, o segundo aspecto concentrou-se na análise da presença de práticas de *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados pelo então Ministério da Economia, atualmente Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Essa análise não apenas contribui para a compreensão dos desafios enfrentados na administração pública, mas também para o avanço do conhecimento na área de Direito do Trabalho e políticas públicas. Ao fornecer subsídios teóricos e empíricos, ela proporciona base sólida para futuras pesquisas e intervenções na esfera governamental, visando a melhoria das práticas de contratação e a promoção de relações de trabalho mais justas e equitativas.

A pesquisa revelou que o modelo brasileiro de contratação de serviços terceirizados, com exclusividade de mão de obra, como detalhado no terceiro capítulo, enfrenta desafios consideráveis em sua aplicação prática. A busca pela eficiência e pelo alcance dos resultados desejados muitas vezes é comprometida quando o critério único para a seleção das empresas contratadas é o preço mais baixo oferecido. Embora essa prática possa parecer vantajosa

inicialmente, ela pode acarretar prejuízos a longo prazo, uma vez que os preços inexequíveis podem comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços prestados.

Outra questão abordada diz respeito à avaliação dos preços oferecidos em licitações, especialmente em relação à sua viabilidade de execução. Até o momento, não há legislação ou normativo que estabeleça diretrizes claras para lidar com preços inexequíveis em processos licitatórios públicos. Essa lacuna normativa pode resultar em distorções no processo de seleção de fornecedores e na contratação de empresas que, apesar de oferecerem preços mais baixos, podem não ser capazes de cumprir suas obrigações contratuais e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Também ficou evidenciada uma discrepância entre os normativos que regem a contratação de mão de obra pela Administração Pública e a prática observada nos contratos de serviços terceirizados. Embora as normas estabeleçam a obrigatoriedade de concursos públicos para a contratação de pessoal, a realidade é marcada pela prevalência de contratos de terceirização de mão de obra. Di Pietro (2009) considera essa prática uma forma de contornar as obrigações legais de concurso público.

Os contratos analisados, formalmente designados como prestação de serviços, revelaram-se, na prática, como contratos firmados com empresas para disponibilização de mão de obra para a realização de atividades administrativas. Como observado por Carelli (2003), há uma subordinação direta desses trabalhadores ao tomador de serviço. Essa discrepância se reflete na Lei de Licitações, que diferencia entre a prestação de serviços com e sem mão de obra exclusiva.

Por meio da terceirização e da licitação por menor preço, observou-se nos contratos analisados uma aparente economia para o Ministério. Entretanto, essa economia aparente acarretou consequências negativas para os trabalhadores terceirizados e para o próprio Ministério. Embora a contratada tenha alcançado seus lucros e os empregados tenham realizado os serviços, muitas vezes não receberam integralmente seus salários e benefícios. Essa situação corrobora a afirmação de Santos e Biavaschi (2014) de que a terceirização, quando fundamentada na redução de custos, é inadmissível para instituições públicas, que têm a responsabilidade de promover a equidade e a aplicação dos valores sociais.

Verificou-se, no contexto analisado, que ao permitir que empresas com benefícios fiscais e convenções coletivas distintas participem de licitações pelo critério de menor preço para serviços administrativos com mão de obra exclusiva, o princípio da isonomia entre os licitantes é comprometido. Isso se deve às vantagens econômicas concedidas a essas empresas. Essa prática cria uma competição desleal que pode ser interpretada como *dumping* social,

especialmente quando as empresas apresentam propostas teoricamente inexecutáveis, com percentuais mínimos e margens de lucro reduzidas, levando a um potencial quadro de inadimplência. Isso prejudica não apenas os trabalhadores, mas também distorce o mercado, resultando em prejuízos para a eficácia das políticas públicas e para a sociedade como um todo (MAIOR; MOREIRA; SEVERO, 2014). Trata-se de uma estratégia empresarial que busca vantagens competitivas às custas dos trabalhadores (SOUTO MAIOR, 2014).

Foi possível observar nos relatórios analisados, uma influência direta dos precedentes do Tribunal de Contas da União - TCU nas deliberações do pregoeiro e nos despachos decisórios da autoridade. Nesse contexto, os gestores muitas vezes se veem compelidos a adotar o critério do menor preço nas contratações públicas, mesmo que isso possa comprometer a qualidade dos serviços. É notável a presença de argumentos e motivações que refletem diretamente a jurisprudência do TCU sobre a situação analisada. A fundamentação de uma decisão por vezes é apenas uma citação de um ou vários acórdãos e já é considerada suficiente, mesmo que essa abordagem não seja a mais adequada para o caso concreto.

Demonstrou-se que o medo de enfrentar questionamentos ou sanções por parte do TCU leva os gestores públicos a adotarem uma postura conservadora e excessivamente cautelosa, evitando inovações ou medidas que possam ser interpretadas como contrárias às orientações do tribunal. Essa hesitação resulta em uma paralisia decisória que prejudica a dinâmica e a qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública.

Outro ponto importante diz respeito à aplicação da legislação sobre contratos de terceirização. A legislação pressupõe a existência de impessoalidade e a ausência de subordinação direta, visto que o não atendimento a esses pressupostos implica vínculo empregatício entre o órgão público e os empregados da empresa contratada. Entretanto, na contratação de serviços terceirizados com predominância de mão de obra para atividades administrativas, ao se colocarem terceirizados para trabalhar lado a lado com servidores, acabam por desenvolver atividades iguais e em situação de desigualdade em vários aspectos, como salários e benefícios, contribuindo para a violação do princípio da igualdade.

Pode-se perceber que a pressão que os terceirizados sofrem para mostrar eficiência no serviço prestado é maior do que a dos servidores, que já têm estabilidade garantida. No estudo apresentado, é possível refletir sobre como as representações sociais funcionam na esfera do trabalho e como certos indivíduos são inferiorizados devido à desvalorização social de suas funções, o que está diretamente ligado à invisibilidade social no trabalho.

O problema do presente estudo foi: “Qual a relevância da contratação de serviços terceirizados, baseada no critério de menor preço e envolvendo mão de obra exclusiva, para a

ocorrência do *dumping* social?” Diante dos resultados, é possível concluir que o problema de pesquisa foi respondido de maneira satisfatória. Os resultados sugerem fortemente a ocorrência de *dumping* social, destacando a necessidade de uma revisão profunda nas práticas de terceirização e contratação de mão de obra pela Administração Pública.

Uma das limitações encontradas nesta pesquisa foi a escassez de literatura sobre o *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados no âmbito a Administração Pública Federal, uma vez que a maioria dos estudos aborda essa temática apenas no contexto das empresas privadas. Além disso, a análise se baseou em contratos de apenas um órgão, o que limita a generalização dos resultados. Recomenda-se a continuidade da pesquisa com a inclusão de mais órgãos federais, a fim de validar e ampliar os resultados obtidos.

Como propostas de melhoria, são sugeridas as seguintes recomendações:

- a) recomenda-se que os órgãos responsáveis pela proposição de normativos com aplicação na Administração Pública Federal realizem estudos para análise da viabilidade visando a modificação da legislação de modo a garantir que os trabalhadores terceirizados sejam regidos pela convenção coletiva de sua área de atuação, independentemente da atividade preponderante da empresa;
- b) sugere-se a revisão da legislação para que o procedimento licitatório destinado à contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra seja diferenciado, mediante a implementação de diretrizes claras e objetivas. Propõe-se a adoção de critérios adicionais que levem em consideração não apenas o aspecto financeiro, mas também a capacidade técnica e a adequação das propostas às necessidades e exigências do serviço contratado, visando assegurar uma gestão mais eficaz e responsável dos recursos públicos;
- c) recomenda-se que a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, especialmente voltada para a execução de atividades administrativas, seja revista para trazer procedimentos mais humanizados. É importante discutir e propor soluções que visem aprimorar a organização do trabalho e a relação interpessoal, considerando que esta é uma das principais causas da invisibilidade social que afeta os terceirizados.

Diante das evidências apresentadas e das propostas sugeridas, este estudo deixa como legado uma chamada para a adoção de medidas concretas visando ao aprimoramento das práticas de contratação pública e à mitigação dos impactos negativos decorrentes da terceirização. Torna-se necessário a busca por um equilíbrio entre os interesses econômicos e sociais na contratação de serviços terceirizados, sempre respeitando os direitos fundamentais dos trabalhadores.

Conclui-se, portanto, esta pesquisa, com a esperança de que suas contribuições possam inspirar novas abordagens e iniciativas para a promoção do ambiente de trabalho dos terceirizados mais justo e humano, refletindo, assim, o compromisso com o interesse público e o bem-estar dos trabalhadores.

6 REFERÊNCIAS

- ALVES, Ana Paula Gross. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. *REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios*, v. 1, n. 2, 2020. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/view/5162>. Acesso em 18 mai.2023
- AMORIM, V. A. J. DE. Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra: a problemática do enquadramento sindical e seus impactos na licitação. 2019.
- AMORIM, Pablo Machado; DA COSTA, Stella Regina Reis. Um estudo sobre a aplicação da gestão do conhecimento na administração pública. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 8, p. 57870-87884, 2020. Disponível em <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/14960>. Acesso em 20 abr.2023.
- ARAÚJO, A. F. A necessária repressão da justiça do trabalho aos casos de dumping social. *Revista da ESMAT* 13, João Pessoa, ano 4, n. 4, p. 18 a 36, out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/QNpTdj>> Acesso em: 18 out. 2023.
- AZEVEDO, Antônio Junqueira de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: *Revista Trimestral de Direito Civil*, vol. 5, n. 19, p. 211-218, Rio de Janeiro, 2004, p. 211.
- BARDIN, L.; ANÁLISE. **Análise de Conteúdo**. São Paulo, 2011.
- BONIKOWSKI, M. R.; ANSCHAU, C. T.; ZANCHET, E. L. O contrato de trabalho avulso - a dissimulação da relação de emprego. *Anais de Direito*, v. 1, n. 1, 2023.
- BRASIL. 313. LEI 313. 30 jul. 1948.
- BRASIL. DECRETO-LEI 200, de 25.02.1967. Decreto-lei 200. 1967.
- BRASIL. Lei 6.019, de 03/01/1974, alterada pela Lei13.429/2019. Lei do Trabalho Temporário. 1974.
- BRASIL. Constituição Federal do Brasil. 1988.
- BRASIL. 8.666/93. Lei de Licitações. 21 jun. 1993.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Os avanços da reforma na Administração Pública. MARE, Caderno n. 15, p.94. Brasília, 1998.
- BRASIL. 12.546. Desoneração da Folha. 2011.
- BRASIL. Lei nº 12.960, de 19/07/2012. Cooperativas de Trabalho. 2012.
- BRASIL. 8.058. Decreto 8.058/2013. 26 jul. 2013.
- BRASIL. Lei nº 13 429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da lei nº 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. Portal da Legislação do Governo Federal. Disponível em: Acesso em: 12 out.2022

BRASIL. Lei Nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 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. Portal da Legislação do Governo Federal. Disponível em: Acesso em: 12 out.2022

BRASIL. Decreto 9.507. Decreto execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal. 21 set. 2018.

BRASIL. 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. . 1 abr. 2021.

BRASIL. Decreto 11.345. ESTRUTURA REGIMENTAL. Edição Especial. 1 jan. 2023, Sec. I, p. 174.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos - A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em 10 set..2023

CÂMARA, L. M. Breves notas sobre o modus operandi do modelo de relacionamento entre instâncias de governo institucionalizado pelo Decreto-lei nº 200/67 em face dos novos desafios do federalismo cooperativo. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 797- a, 2002.

CÂNDIDO, L. E. DE O. DUMPING SOCIAL: INSTRUMENTO DE PRECARIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS. 2021.

CARVALHO, A. C. G. et al. A FORMAÇÃO DO PREÇO NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS CONTÍNUOS PELO PODER PÚBLICO: um estudo de caso em um processo licitatório do Centro Universitário Municipal de Franca–Uni-FACEF. **Diálogos em Contabilidade: Teoria e Prática**, v. 7, n. 1, 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. Manual de direito administrativo. 27ª ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, G. O mito do planejamento exorbitante na Lei nº 14.133/2021. 2021.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES . Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha: dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. – São Paulo: Central Única dos Trabalhadores, 2014

CESÁRIO, Jonas Magno dos Santos. Et al. Metodologia científica: Principais tipos de pesquisas e suas características. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 11, Vol. 05, pp. 23-33. Novembro de 2020. ISSN: 2448- 0959, Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/tipos-depesquisas>. Acesso em 16 mai.2023

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Relatório de Avaliação Contratos de Terceirização. Brasília, 2019. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13680.pdf>. Acesso em 20 nov.2023

COUTINHO, C. P. Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas. [s.l.] Leya, 2014.

CUNHA, Ednise NR. A Ética na Administração Pública em S. Tomé e Príncipe. Caso de estudo sobre a Polícia Judiciária Santomense. 2021. Disponível em <http://bdigital.ipg.pt/dspace/handle/10314/5211>, Acesso em 18 mai.2023

DE ANDRADE BALTAR, P. E. A Terceirização e a Justiça do Trabalho - Relatório Científico Final. 2009.

DE BARBA, Clarides Henrich et al. O MÉTODO CIENTÍFICO NA PRODUÇÃO DA PESQUISA EM CIÊNCIAS HUMANAS. Educamazônia-Educação, Sociedade e Meio Ambiente, v. 15, n. 2, jul-dez, p. 46-63, 2022. Disponível em <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/educamazonia/article/view/10193> Acesso em 18 mai.2023

DE LACERDA CARELLI, R. Terceirização e intermediação de mão-de-obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social. [s.l.] Renovar, 2003.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 4ª edição São Paulo: LTr 2005.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 16 ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr 2017.

DELGADO, MAURICIO GODINHO; DELGADO, GABRIELA NEVES. **A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei nº 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2017.

DE OLIVEIRA, S. Z.; DE CASTRO NETO, E. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. **Cadernos**, v. 1, n. 9, p. 39–62, 2022.

DIB, V. D. Dumping social: A (in) eficácia dos direitos fundamentais nas relações de trabalho no Brasil. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 11.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DOS SANTOS, A. L.; BIAVASCHI, M. B. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula nº 331 do TST. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, p. 19, 2014.

DUTRA, Lincoln Zub. *Dumping Social no Direito do Trabalho: da precarização das relações de emprego*. Curitiba: Juruá, 2017.

FERNANDES, M. E. GARIS: DESVENDANDO SEU UNIVERSO. **Serviço Social & Realidade**, v. 24, n. 1, 2015.

FERRAZ, L. Função regulatória da licitação. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 9, n. 37, p. 133–142, 2009.

FLORÊNCIO, S. *Dumping e o Comércio Internacional*. 2022.

FREITAS, M. DE; OTHERS. Investigação das causas dos problemas de gestão e execução dos contratos de prestação de serviços contínuos, licitados por pregão eletrônico, pela Diretoria de Administração do Campus-DIRAC/FIOCRUZ. 2011.165f. Disponível em <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/16906>. Acesso em 20 jan.2024.

FROTA, P. M. O dumping social e a atuação do juiz do trabalho no combate à concorrência empresarial desleal. **Revista LTr**, n. 78, p. 206, 2014.

GIL, Antônio Carlos - *Como elaborar projetos de pesquisa*. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002

GÓES, Winnicius Pereira de. *A terceirização de serviços no âmbito da administração pública*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Porto Alegre: Artmed, 2009. Edição do Kindle

HEFFNER, Cristovão Donizetti. *Terceirização da mão de obra – Problemas e prevenção*.2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58890/terceirizacao-da-mao-deobra> Acesso em 06 set 2023

HEIMERL, F. et al. **Word cloud explorer: Text analytics based on word clouds**. 2014 47th Hawaii international conference on system sciences. **Anais**. IEEE, 2014.

HIGA, A. S. et al. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Rideel, 2021.

JACOBY FERNANDES, J. U. *Terceirização: Legislação, doutrina e jurisprudência*. 1. **Edição. Belo Horizonte: Ed. Fórum**, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*. 6 ed. São Paulo: Dialética, 2013

KIAN, T. Terceirização na administração pública. **Revista do Direito Público**, v. 1, n. 2, p. 227–240, 2006.

KREIN, J. D. As formas de contratação flexível no Brasil. **Tendências recentes nas relações de emprego no Brasil**, v. 2005, n. 2007, p. 319, 2007.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito do Trabalho. 14 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LIMA, V. L. D. Contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na administração pública federal-exequibilidade e impactos das propostas com lucros irrisórios. 2022. Disponível em <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28630>. Acesso em 10 jan.2024.

MAIOR, J. L. S.; MOREIRA, R. M.; SEVERO, V. S. **Dumping social nas relações de trabalho**. [s.l.] LTr, 2014.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing-: uma orientação aplicada**. Bookman Editora, 3ª ed. Porto Alegre 2001.

MARCELINO, P. R. P. **Trabalhadores terceirizados e luta sindical**. [s.l.] Editora Appris Ltda., 2013.

MARTINS, Gilberto de Andrade; PELISSARO, Joel. Sobre conceitos, definições e constructos nas Ciências Contábeis. Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS, v. 2, n. 2, p. 78-84, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: Atlas. 2014. p. 10.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MENDES, L. L. F.; FERREIRA, F. P. M.; OTHERS. Contratos de terceirização na Administração Pública: dinâmicas de utilização da conta vinculada no Tribunal Regional do Trabalho de Minas Gerais. 2020.

MENDES, RENATO GERALDO. O Processo de Contratação Pública -Fases, etapas e atos. Curitiba: Zênite, 2012.

MOTA, Ana Carolina Miranda et al. **A garantia de livre concorrência na contratação pública**. 2021. Dissertação de Mestrado. Disponível em <https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/11905/1/Ana%20Carolina%20Miranda%20Mota%20-%20Entrega%20Final%20281%29.pdf>. Acesso em 18 mai.2023.

MULGAN, G., & ALBURY, D. (2003). Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office, 1(1), 40. Disponível em: <https://www.urban-response.org/system/files/content/resource/files/main/innovation-in-the-public-sector.pdf>. Acesso em 20 abr.2023.

NAPOLEÃO, Jeniffer Gabrielle Silva Barbosa et al. Terceirização na administração pública versus concurso público: fundamentações e repercussões. 2023. Disponível em <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/28843>. Acesso em 20 mai.2023.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Dumping social e dano moral coletivo trabalhista. 2011.

NELSON, R. A. R. R.; TEIXEIRA, W. DE O. R. ANÁLISE NORMATIVA DA PRÁTICA DO DUMPING SOCIAL1. v. 21, p. 65–92, 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011

NIEBUHR, J. M. A terceirização no novo decreto nº 9.507/2018: entre a restrição para a administração direta, autárquica e fundacional e a flexibilidade para as estatais. *Revista Zênite ILC – Informativo de Licitações e Contratos*, Curitiba: Zênite, n. 299, p. 10, jan. 2019. Disponível em <https://zenite.blog.br/a-terceirizacao-no-novo-decreto-no-9-5072018-entre-a-restricao-para-a-administracao-direta-autarquica-e-fundacional-e-a-flexibilidade-para-as-estatais/> Acesso em 02 fev. 2024.

OLIVEIRA, G. S.; CUNHA, A. M. O.; CORDEIRO, E. M.; SAAD, N. S. Grupo Focal: uma técnica de coleta de dados numa investigação qualitativa? In: *Cadernos da Fucamp*, UNIFUCAMP, v.19, n.41, p.1-13, Monte Carmelo, MG, 2020.. Disponível em <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2208>. Acesso em 18.05.2023

OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

OLIVEIRA, R. C. R. *Nova lei de licitações e contratos administrativos: comparada e comentada*. Rio de Janeiro: Forense, p. 116, 2021.

PACHECO, M. **ENFRENTAMENTO DO DUMPING SOCIAL TRANSNACIONAL**. PhD Thesis—[s.l.] UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ, 2020.

PARDO, Sebastián et al. *Gestión del Conocimiento: Un enfoque aplicado en la Administración Pública*. In: **XVIII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación**. 2013. Disponível em <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31302>. Acesso em 23.04.2023.

PINTO, José Augusto Rodrigues. *Dumping social ou delinquência patronal na relação de emprego*. **Revista TST, Brasília**, v. 77, n. 3, p. 136-153, 2011.

SANTOS, Anselmo Luís dos; BIAVASCHI, Magda Barros. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula n. 331 do TST. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 80, n. 3, p. 19-35, jul./set. 2014.

SANTOS, J. C.; OLIVEIRA, S. S. A importância da administração pública indireta para a prestação do serviço público. *Revista da Faculdade de Administração e Economia*, v. 1, n. 2, p. 64–89, 2010.

SANTOS, L. R. L. dos. *O conflito da Administração Pública frente aos direitos trabalhistas: A situação da Terceirização*. Tese de doutorado apresentada em 2018 e defendida em 01.07.2022. Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Córdoba – Argentina.

SARAI, L. **NORMAS COLETIVAS TRABALHISTAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: UM CONFRONTO DE CONTROVÉRSIAS**. 2021.

SCHIMIDT, M. F. *Nova história crítica*. São Paulo: Nova Geração. 1999

SEGES/MPOG. 5. Instrução Normativa nº 5. 26 maio 2017.

SENADO. Medida Provisória 808, 14.11.2017. EM nº 00023/2017 MTB. 9 nov. 2017, p. 8.

SIGNOR, Regis et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. *Revista de Administração Pública*, v. 56, p. 176-190, 2022. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/85333>. Acesso em 20.05.2023

SIMONI, Vera Luzia Dessanti. *Análise Crítica do Modelo de Cálculo de Custos na Contratação do Serviço Terceirizado: O Caso do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso*. 2018. Tese de Dissertação. Instituto Politecnico do Porto (Portugal).

SLTI/MINSITÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Instrução Normativa nº 2. . 30 abr. 2008.

SOUTO MAIOR, J. L.. O Dano Social e Sua Reparação. 2007. Disponível em: <<http://tpmagister.lex.com.br/lexnet/lexnet.dll/Dout/4d3?f=templates&fn=documentframe.htm&2.0>>. Acesso em: 30 out. 2023.

SOUZA, Edson Teixeira de et al. A importância da leitura e a dificuldade de interpretação de texto em uma turma de 6º ano em uma escola pública na cidade de Manicoré-AM. 2023. Disponível em <http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/handle/riuea/4660>. Acesso em 20.05.2023.

STAKE, R. E. *Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Penso, 2011.

TCU. Acórdão nº 1097/2019 – Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas. Julgado em: 15/09/2019. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 08/04/2023.

TCU. **SUMULA 222**. 13 dez. 1994. Acesso em: 26 abr. 2023

TST. **SUMULA 331**. 2011.

VASCONCELOS, G. G. DO V. *A garantia constitucional da licitação na modalidade pregão na forma eletrônica*. 2006.

VAZ, P. A. B. Licitação: linhas gerais e aspectos destacados. *Revista CEJ*, v. 2, n. 5, p. 80–95, 1998. Disponível em <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/153>. Acesso 23.04.2023

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. *Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.