

FAE

CENTRO UNIVERSITÁRIO

MESTRADO EM ORGANIZAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

ISIS CHAMMA DOETZER

**CONTROLE DO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS TRABALHISTAS
NAS ATIVIDADES CONTÍNUAS DE TERCEIRIZAÇÕES: O CASO DA
EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CURITIBA

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ISIS CHAMMA DOETZER

**CONTROLE DO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS TRABALHISTAS
NAS ATIVIDADES CONTÍNUAS DE TERCEIRIZAÇÕES: O CASO DA
EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre em
Organizações e Desenvolvimento, pela
FAE Centro Universitário.**

Orientador: Prof. Dr. Osmar Ponchirolli

CURITIBA

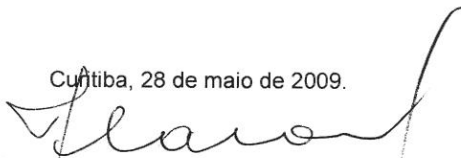
2009

ISIS CHAMMA DOETZER

**CONTROLE DO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS TRABALHISTAS NAS
ATIVIDADES CONTÍNUAS DE TERCEIRIZAÇÕES: O CASO DA EMPRESA
PRESTADORA DE SERVIÇOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

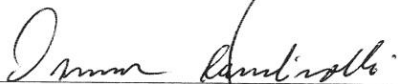
Esta dissertação foi julgada adequada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Organizações e Desenvolvimento pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Organizações e Desenvolvimento da FAE Centro Universitário.

Curitiba, 28 de maio de 2009.



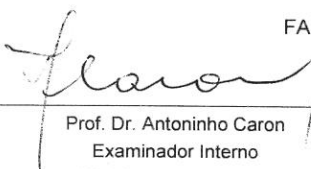
Prof. Dr. Antoninho Caron
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

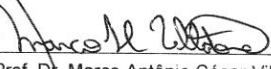


Prof. Dr. Osmar Ponchirolli
Orientador

FAE Centro Universitário



Prof. Dr. Antoninho Caron
Examinador Interno
FAE Centro Universitário



Prof. Dr. Marco Antônio César Villatore
Examinador Externo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR



Prof. Dr. Nilson Cesar Fraga
Suplente
FAE Centro Universitário

"Quando alguém pegar com suas mãos o Código Trabalhista de um país, saiba que ali estão séculos de sofrimentos calados ou de revoltas, e aquelas páginas, nas entrelinhas de composição em linotipo, foram escritas a sangue e fogo, porque até hoje, infelizmente, nenhuma classe dominante abriu mão de seus privilégios apenas por um ideal de fraternidade ou por um espírito de amor aos homens."

M. V. Russomano

Dedicatória

Para Benno, pelo apoio incondicional e por todo o tempo que ganhamos juntos na construção de um amor que se fortalece na admiração, no respeito e na felicidade de conviver...

Para João Henrique, luz dos meus olhos, filho amado que é a razão e o motivo para a busca de tantas realizações...

Para Yara, mãe querida, por ser meus olhos e meus braços cuidando, acalentando e amparando meu filho em todas as minhas ausências. Minha gratidão e amor eternos....

Agradecimentos

A todos os professores e alunos do Mestrado em Organizações e Desenvolvimento, pelo conhecimento compartilhado com generosidade e pelas preciosas contribuições.

Ao Prof. Dr. Osmar Ponchirolli, pela orientação, apoio e ajuda nos momentos de caminhada.

Ao amigo especial Sérgio Rocha Pombo, rara pessoa, exemplo de integridade e bem. Agradecimento especial pelo incentivo no ingresso do Mestrado em Organizações e Desenvolvimento e pelo apoio profissional.

Ao meu irmão, Ícaro, por nossa unidade, com admiração.

A todos os meus alunos (de ontem e de hoje) que mais que alunos são amigos, e pelo quanto me ensinaram.

Aos colegas da Zênite, pela paciência e incentivo, em especial aos amigos que hoje trilham esse mesmo caminho.

RESUMO

A prática da terceirização de serviços tem adquirido, no setor público, dimensões bastante representativas. Adotada como forma de viabilizar maior concentração na prestação dos serviços essenciais e de racionalizar a estrutura da organização, a terceirização fomenta discussões face ao receio de que a comercialização do trabalho humano se estabeleça sob o discurso falso de flexibilização das relações de trabalho, prática que preocupa a todos os que somam esforços em prol de uma justiça social mais eficaz. Nesse panorama, o Direito destaca a tutela da força de trabalho que foi colocada à disposição de quem dela se aproveitou e, com amparo no princípio da proteção, conduz os Tribunais trabalhistas a sumularem entendimento no sentido de aplicar a responsabilidade subsidiária da Administração em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada. Ainda, a promoção da prática de terceirização sem acompanhamento dos direitos trabalhistas precariza as relações de trabalho. Esse é o fundamento para o presente estudo, que tem por objetivo a análise da responsabilidade trabalhista da Administração Pública no controle dos contratos contínuos terceirizados firmados com empresas prestadoras de serviço. A dissertação apresenta uma pesquisa teórico-empírica, de natureza exploratória, por meio de entrevistas realizadas com agentes administrativos que fiscalizam esses contratos em uma autarquia no Estado do Paraná. Os resultados do trabalho apontam deficiências por parte da Administração Pública no controle da gestão trabalhista. A partir das deficiências apontadas na pesquisa, sugere-se uma metodologia para capacitação dos gestores que os habilitem ao exercício da função. A metodologia é proposta com a finalidade de promover uma fiscalização trabalhista rigorosa da execução do contrato, com conhecimento dos direitos trabalhistas, para atenuar o risco de a Administração vir a ser responsabilizada pelas obrigações trabalhistas que a contratada não tenha conseguido honrar e evitar que se precarize relações de trabalho no âmbito da organização.

Palavras-Chave: Terceirização; Administração Pública; Descentralização Estatal; Responsabilidade Subsidiária; Gestão Trabalhista.

ABSTRACT

The practice of outsourcing for public services has increased significantly at the public sector. Adopted as a means of providing essential services and rationalizing the organization's structure, the outsourcing promotes discussions in what refers to the marketing of human labor on the false excuse of relaxation of working relationships, thus representing a point of concern to all efforts that add up to a more effective social justice. In this scenario, the law stresses the protection of the workforce that was available to those who took advantage of it and, based on the principle of protection, leads the Labor Courts to rule for an understanding to implement the Administration's liability in case of default of the labor obligations by the contracted company. Still, the promotion of the practice of outsourcing without the monitoring of labor rights makes the working relations precarious. This is the basis for this study, which aims at examining the labor responsibilities of the Government in control of the ongoing outsourcing contracts signed with the providing services companies. The dissertation presents a theoretical and empirical research, exploratory in nature, through interviews with Government officials who oversee such contracts in a municipality in the state of Paraná. The results showed deficiencies by the Government in control of labor management. From the deficiencies identified in the research, it is suggested a methodology for managers' training in order to enable them to exercise the function. The methodology is proposed with the aim of promoting a rigorous monitoring of the implementation of labor contracts, with knowledge of labor rights, to mitigate the risk that the Government be liable for the labor obligations that the contracted company has failed to honor and to prevent precarious working relations within the organization.

Keywords: Outsourcing; Government; State Decentralization; Liability; Labor Management.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 ESPECIFICAÇÃO DA PROBLEMÁTICA	20
1.2 OBJETIVOS	21
1.2.1 Objetivo Geral	21
1.2.2 Objetivos Específicos.....	22
1.3 JUSTIFICATIVA.....	22
1.4 ESTRUTURA.....	24
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS	25
2.1 ESTADO, REFORMA DO ESTADO E GLOBALIZAÇÃO	25
2.2 O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO.....	38
2.3 A TERCEIRIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA GESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO	41
2.4 A NORMATIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	46
2.4.1 Compreensão das Atividades- Fim e Meio no Âmbito da Administração Pública	51
2.5 UM REFLEXO DA TERCEIRIZAÇÃO: A QUESTÃO TRABALHISTA	53
2.5.1 A Defesa da Não-Responsabilização	58
2.5.2 A Defesa da Responsabilidade Subsidiária	59
2.6 NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS.....	64
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	74
3.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO	74
3.2 LOCAL DO ESTUDO.....	75
3.2.1 Histórico Resumido do EMATER	77
3.2.2 Atuação do EMATER na Área de Licitação	79
3.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS	80
3.3.1 Participantes do Estudo.....	81
3.4 DINÂMICA DA PESQUISA	82
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	84
4.1 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> DO EMATER	84
4.2 ANÁLISE DA METODOLOGIA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO EMATER	101

4.3 PROPOSTA DE CONTEÚDO DIDÁTICO PARA QUALIFICAÇÃO EM GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS DOS EMPREGADOS DA EMPRESA CONTRATADA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.....	102
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS	119
APÊNDICE 1 - ROTEIRO ORIENTATIVO PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS, COM INDIVÍDUOS PARTICIPANTES DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	124
APÊNDICE 2 - OFÍCIO DO RESPONSÁVEL DO EMATER DEFININDO AS BASES ÉTICAS DA PESQUISA E TERMO DE CONSENTIMENTO	126
APÊNDICE 3 - FERRAMENTA UTILIZADA PELOS ENTREVISTADOS PARA ACOMPANHAMENTO MENSAL DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO	129

1 INTRODUÇÃO

A atual configuração do Estado associa-se à construção do Estado de Direito. Essa noção passou por várias modificações, oscilando segundo a época, a concepção de Direito e a justiça de cada uma delas. Muito se discute sobre o seu nascimento, prevalecendo a idéia de que sua configuração se deu no final do século XVIII, contestada, portanto, a sua existência, tal como atualmente consagrada, na chamada Antigüidade clássica.

O Estado Liberal de Direito alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa, perseguidora da convivência dos valores da igualdade, liberdade e fraternidade. Registre-se que alguns pensadores, como o constitucionalista alemão Carl Schmitt (1984, p.41-46) entendem a Revolução Francesa como a concepção burguesa da ordem política.

Segundo Silva (1999, p.116), o Estado Liberal de Direito era marcado de características básicas, tais como a submissão ao império da lei, a separação de poderes, o enunciado e a garantia aos direitos fundamentais.

Muitos avanços ocorreram no plano histórico e jurídico. Todavia, o Estado liberal, neutro, individualista e formalista, por meio do poder político e econômico, privilegiava a minoria, a elite burguesa.

Em verdade, o Estado Liberal de Direito representou um Estado de uma classe só: a burguesia. Bonavides (1995, p.42) comenta que a burguesia, ao transmutar-se de classe dominada à classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. E assim se posiciona:

E, tanto antes como depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas, no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe. Foi essa a contradição mais profunda na dialética do Estado moderno.

Reflexamente, instauraram-se movimentos sociais no século XIX, e especialmente no século XX, os quais conseguiram evidenciar a necessidade da justiça social: de se fazer valer objetivamente as liberdades concretas e dignificadoras da personalidade humana, culminando, assim, com o surgimento do Estado Social de

Direito, também conhecido por Estado Material de Direito. Sobre esse fenômeno, Verdú (1975, p.94) assim se posiciona:

Mas o Estado de Direito, que já não poderia justificar-se como liberal, necessitou, para enfrentar a maré social, despojar-se de sua neutralidade, integrar, em seu seio, a sociedade, sem renunciar ao primado do Direito. O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social.

Seu intuito fundamental encontrava-se na afirmação dos direitos sociais e na realização dos objetivos sociais, em um cenário que deveria compatibilizar capitalismo e consecução do bem-estar social geral. Esse é o pensamento de Díaz (1973, p.106), para quem o Estado Social de Direito trazia o propósito de compatibilizar, em um mesmo sistema, dois elementos: o capitalismo, como forma de produção, e a consecução do bem-estar social geral, servindo de base ao neocapitalismo típico do *Welfare State*.

O Estado Social de Direito ainda se mostrou insuficiente para o alcance da justiça social, uma vez que se encontrava eivado de ambigüidades, pois, ao mesmo tempo que carregava a bandeira da justiça social, compadecia-se com regimes políticos antagônicos, como o fascismo, o nazismo, o nacional-socialismo, entre outros.

Surge, então, o Estado Democrático de Direito, imbuído dos objetivos de construção de uma sociedade democrática, em que todo o povo estivesse incorporado aos mecanismos de controle das decisões e de sua real participação nos frutos da produção, marcando a abertura de perspectivas à realização social profunda, com o pleno exercício da cidadania e total respeito à dignidade da pessoa humana.

Faz-se, assim, necessário aperfeiçoar mecanismos que garantam efetivamente a transição do Estado Social para o Estado Democrático de Direito, o que se mostra viável por dois pilares básicos: a) participação popular no processo político e controle da Administração Pública, e b) subordinação do Estado ao ordenamento jurídico, para a realização do princípio da igualdade e da justiça social não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais.

Nesse passo, para aperfeiçoar os mecanismos de transição, entende Fukuyama (2005, p.39), ser necessário que a contestação do papel do Estado passe pela análise do escopo, força e desenvolvimento econômico. Para Fukuyama (2005, p.39) a idéia de um Estado menor, mais forte, será construída com a descentralização

do Estado e encontrará respaldo na demanda por instituições que venham, com ele, somar forças.

Nas lições de Dallegrave Neto (2009), um Estado é viável quando conjuga acumulação de riquezas e legitimação. Contudo, esclarece Dallegrave Neto (2009), enquanto no Estado Providência verifica-se um "endividamento público externo e interno, de um lado, e a satisfação de interesses sociais, de outro", no Estado Neoliberal a ordem se inverteu: "de um lado a preocupação em deixar o Estado acumulado de riqueza e, de outro, o desprezo à legitimação" face às desconsiderações com as demandas populares. Para Dallegrave Neto (2009), nesse panorama se estabelece "o ideário da Globalização que se preocupa tão somente com a economia de mercado".

Para explicar a ideologia da globalização, Dallegrave Neto (2009) posiciona o fenômeno como processo que busca "perpetuar o sistema capitalista em sua acepção mais ortodoxa", o que faz com "unificação de todos os mercados do mundo, sob a articulação das empresas e corporações transnacionais em detrimento da soberania dos estados nacionais". Assim, "as regras de mercado sobrepõem-se às regulamentações editadas pelos governos de cada país".

Joaci Cunha, citado por Dallegrave Neto (2009), ressalta que o sistema liberal apresenta uma inovação com a articulação de três movimentos econômicos, que, por sua vez, formam a face mais perversa da exploração do capital, qual seja:

- a) "o gigantismo do movimento de financeirização da economia", que retrata um processo de acumulação de riqueza com vultosos recursos independentes do processo produtivo das mercadorias;
- b) "a formação de blocos regionais", conhecida como uma estratégia econômica adotada pelo grande capital cuja intenção é promover uma auto-proteção da concorrência com ampliação do mercado de atuação; e
- c) "a reestruturação produtiva", caracterizada por novas tecnologias e aplicação de métodos gerenciais de recursos humanos inovadores, conduzindo a um novo desenho de perfil dos trabalhadores traçado em torno da alta produtividade exigida.

Para Dallegrave Neto (2009), o fenômeno da articulação dos três movimentos a que Joaci Cunha se refere, simultaneamente potencializados pela comunicação instantânea conseguida pela automação da telecomunicação", é

denominado Globalização, mas, "em verdade, trata-se de uma construção teórica que tenta expressar esta nova faceta do capitalismo, sua tentativa de superação da crise estrutural do período "fordista" e sua aparente tendência de mundialização da economia".

O conceito de globalização ainda não está totalmente formatado. Entendida normalmente como um processo em que a economia, a cultura, o ambiente, a política e o social se integram em todo o mundo, ela é fruto do capitalismo.

Para Asse (2007), a globalização pode ser definida como um processo em construção, em que economias e mercados nacionais se integram com interdependência de pessoas e países, trazendo como reflexo a uniformização de padrões mundiais, inclusive nos campos cultural e social. Explica, Asse (2007), que a globalização é chamada de Terceira Revolução Tecnológica, por envolver tanto o processamento quanto a difusão e transmissão de informações, e, por isso, poderá definir uma nova era da história humana.

A Globalização, de acordo com Vieira (1997, p.69-72), pode ser compreendida de várias formas:

- a) como fenômeno "fatal e inescapável";
- b) como "mera ideologia, propagandeada pelo Banco Mundial e pelos países dominantes, para servir aos interesses das empresas transnacionais"; ou
- c) como "processo de homogeneização, isto é, padronização e estandarização das atitudes e comportamentos em todo o mundo, colocando em risco a diversidade cultural da humanidade".

Como não poderia deixar de ser, a internacionalização da economia, a velocidade das informações, o acesso aos padrões internacionais e a multiplicação do pensamento humano também apresentou reflexos nas normas de trabalho e na forma como a prestação do trabalho subordinado se estabelece, inserindo uma nova realidade.

A ideologia da globalização é perpetuar o sistema capitalista e, dentro dessa linha de raciocínio, o Brasil também se inseriu em novos padrões do capitalismo contemporâneo, dentro do processo de globalização da economia. Essa inserção se deu em 1989, quando de sua participação no Consenso de Washington, formatado sob idéias neoliberais.

O Consenso de Washington foi produto de uma reunião entre economistas liberais de vários países, no ano de 1988. Dele fizeram parte funcionários do FMI

(Fundo Monetário Internacional), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Banco Mundial e do governo norte-americano. A intenção de tal reunião era promover uma avaliação das reformas econômicas na América Latina. Expressão criada pelo economista John Williamson, o "Consenso de Washington" definiu recomendações de políticas econômicas aplicáveis aos países da América Latina, cujas conclusões se resumem nas seguintes regras:

1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público;
2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura;
3. Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
4. Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor;
5. Taxa de câmbio competitiva;
6. Liberalização do comércio exterior, com redução das alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia;
7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento externo estrangeiro;
8. Privatização, com a venda de empresas estatais;
9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas;
10. propriedade intelectual (NEGRÃO, 1998).

Os países que viviam em crise em suas dívidas externas, especialmente os da América Latina, ao adotarem as regras do Consenso de Washington, adotavam também, por conseqüência, idéias neoliberais, e aqueles que não seguissem essas regras poderiam sofrer conseqüências bastante sérias em suas relações internacionais, especialmente quanto à obtenção de fundos em bancos internacionais. Assim, o modelo neoliberal afasta o Estado dos setores da economia e pugna por um Estado Mínimo. Nesse passo, a globalização e a desregulamentação difundida a partir desse momento acabaram por induzir a existência de terceirizações e de subcontratações.

A globalização ainda foi apontada como fator primeiro a mover tanto o crescimento quanto a prosperidade em todo o mundo naqueles últimos anos. Esse apontamento se deu no ano de 1997, em Colorado, Denver, quando os chefes de Estado e de Governo dos principais países industrializados, denominado "Grupo dos Oito", promoveram publicação expressa nesse sentido (NASCIMENTO, 2006, p.27).

Contudo, ressalta Nascimento (2006, p.47) que esse raciocínio não é unânime entre especialistas em Direito do Trabalho, já que muitos entendem esse fenômeno como "um fator perverso de imposição de imperativos da economia em detrimento do avanço social das populações, cada vez mais pobres". Assim é que entre os vários efeitos ocasionados pela globalização, destacam-se os reflexos desse fenômeno incidente sobre os empregos, o que ocorre com a descentralização das atividades da empresa "para empreendedores periféricos, por meio das subcontratações" (NASCIMENTO, 2006, p.27).

Paralelamente às transformações do mercado de trabalho, a modificação nas relações de emprego traçou seu caminho, mas esbarrou na rigidez das normas de proteção ao trabalho. Nesse momento, segundo Viveiros (1997, p.135-136):

em função dessa realidade cambiante, contraposta com a rigidez da legislação, que surgiu na Europa um movimento de idéias, que cada vez ganha novos adeptos, a flexibilização. Trata-se de um processo de quebra de rigidez das normas, metodicamente, tendo por objetivo e como escopo à saúde da empresa e a continuidade do emprego.

O excesso de proteção de leis trabalhistas em tempos de neoliberalismo exige que o Direito do Trabalho seja redesenhado, e seus princípios sejam repensados. O Direito é instrumento de que se serve o Estado para fazer valer seus valores. Por esse motivo, o olhar sobre a flexibilização das relações de trabalho não será despojado da ausência total de normas, consistindo aí o grande impasse para viabilizar uma flexibilização sem ofensa a direitos e em sintonia com os princípios constitucionais adotados no Brasil.

A prática da terceirização de serviços tem adquirido, atualmente, dimensões bastante representativas. Considerada por Nascimento (2006, p.52) como um efeito da globalização sobre a descentralização das atividades, ela permite que uma organização delegue a um terceiro serviços não essenciais à atividade para a qual se destina. Por sua vez, a dedicação do terceiro e sua especialização propiciam à organização que terceirizou o serviço uma maior concentração em sua atividade final, harmonizando-se com a tendência de especialização conferida às atividades mais variadas e com a idéia de eficiência.

O setor público, a exemplo do privado, também busca a terceirização como forma de viabilizar uma maior concentração na prestação dos serviços essenciais e de racionalizar toda a sua estrutura. Assim é que, na lição de Di Pietro (2005, p.229),

suas principais vantagens seriam a especialização da empresa contratada, a possibilidade de a empresa tomadora do serviço concentrar-se na execução de suas atividades-fim, a diminuição dos encargos trabalhistas e previdenciários, com a conseqüente redução do preço do produto ou serviço, a simplificação da estrutura empresarial.

A terceirização, enquanto contrato de prestação de serviços, pode ser viabilizada nos limites do exercício da atividade da Administração Pública. Essa viabilidade tem base no art. 37, inciso XXI, da Carta Maior. O inciso em questão especifica que, ressalvados os casos determinados em lei, obras, serviços, compras e alienações se submetem à contratação mediante processo de licitação pública. Por sua vez, a licitação deve assegurar que os participantes do processo concorram em igualdade de condições, que sejam estabelecidas cláusulas de obrigações de pagamento e mantidas as efetivas condições apresentadas quando da proposta, nos termos da lei. O procedimento licitatório somente permitirá as exigências de qualificações técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Como registro, cite-se o Decreto-lei n.º 200, de 1967, o qual, com vistas a desobrigar a Administração da incumbência de tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como a restringir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, previa a busca pela desvinculação 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.

Para atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpezas e outras assemelhadas, a Lei n.º 5.645, de 1970, permitia a contratação mediante execução indireta, de acordo com o § 7.º do art. 10 do Decreto-lei n.º 200. Ainda, a locação de serviços foi apontada no Decreto-lei n.º 2.300, de 1986, posteriormente revogado pelo art. 126 da Lei n.º 8.666, de 1993. A prestação de serviços por execução direta ou indireta para obras e serviços, segundo os arts. 6.º, 10 e 13 da Lei n.º 8.666, de 1993, poderá ocorrer por meio da terceirização. E, por força do art. 1.º do Decreto n.º 2.271, de 1997, a Administração deverá se resguardar de contratações que tenham como objeto o fornecimento de mão de obra, dedicando-se, apenas, a firmar contratos com empresas privadas para a prestação de serviços.

A vocação maior do Direito do Trabalho é tutelar a força de trabalho que é colocada à disposição daquele que dela se aproveita. Por esse motivo, a terceirização é um fenômeno muito discutido, e o receio de que a comercialização do trabalho

humano se estabeleça sob o discurso falso de flexibilização das relações de trabalho preocupa a todos os que somam esforços em prol de uma justiça social mais eficaz.

A tendência mundial de eliminar a verticalização das organizações e transformá-las em organizações horizontais exige maior especialização das atividades. Por isso, a terceirização é apontada como poderosa ferramenta de eficiência, racionalização e otimização da capacidade produtiva, a qual cabe tanto ao setor privado quanto ao setor público.

Acontece que o processo de terceirização não pode ser mal compreendido, muito menos ser confundido com locação de mão de obra.

No entanto, a prática tem demonstrado que são muitos os casos em que, sob o manto da terceirização, empresas inidôneas se escondem para obter lucro com a intermediação. Nesse panorama, fraudam direitos trabalhistas, lesam tanto uma significativa parcela de trabalhadores quanto os cofres públicos, na medida em que não cumprem com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais.

Muito embora a terceirização já remonte nossa história, ela ainda não sofreu a devida regulamentação. Na tentativa de ocupar esse hiato e resolver as questões que permeiam as forças de trabalho colocadas à disposição e as organizações que se aproveitam dessa força no processo de terceirização, a jurisprudência trabalhista se dedicou à edição da Súmula n.º 331, no sentido de que o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte das empresas prestadoras de serviço, implicaria responsabilidade subsidiária, mesmo em contratos firmados com órgãos da Administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, desde que tivessem participado da relação processual e constassem também do título executivo judicial.

Como visto, o Direito do Trabalho busca tutelar a força de trabalho que foi colocada à disposição de quem dela se aproveitou. Considerando que tanto a Administração quanto a empresa prestadora de serviços se utilizaram dessa força de trabalho, o entendimento dos tribunais trabalhistas se fundou no princípio da proteção para aplicar a responsabilidade subsidiária à Administração em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços.

A responsabilidade trabalhista, aplicada de forma subsidiária à Administração em decorrência de contratos de prestação de serviços com ela pactuados, ocasiona um ônus maior à Administração, qual seja, o de promover uma fiscalização bastante rigorosa da execução desse contrato.

A idoneidade da empresa prestadora de serviços que foi contratada é primordial e só poderá ser corretamente atestada por meio da fiscalização efetiva

do cumprimento das obrigações trabalhistas para com os empregados da empresa prestadora de serviços envolvidos no contrato em questão.

Caracterizada a culpa, possível será à Administração buscar na pessoa do agente causador do dano (que agiu com negligência, imperícia ou imprudência, não observando ou não realizando a contento as funções que lhe eram inerentes naquele caso) a reposição ao erário dos prejuízos constatados.

Assim, tanto a responsabilidade subsidiária atribuída à Administração quanto a possibilidade de ela cobrar do agente causador do dano o prejuízo constatado justificam a máxima cautela por parte do agente público nos procedimentos adotados quando da eleição da contratada e, posteriormente, da execução do contrato.

Nesse panorama, a Lei n.º 8.666, de 1993, ao tratar da contratação ou da operacionalização do contrato, em especial, por força do art. 67 da Lei n.º 8.666, de 1993, determina que a Administração providencie um representante para acompanhar e fiscalizar o contrato administrativo. Esse representante poderá ser responsabilizado administrativa, civil e penalmente, caso pratique ato em desacordo com suas funções, seja por ação ou omissão (art. 82 da Lei n.º 8.666, de 1993).

Contudo, tal representante – muito embora dotado de poderes de fiscalização representados por acompanhamento, verificação da regularidade e conformidade da execução dos contratos em cotejo com os termos do ato convocatório, do instrumento do contrato, dos projetos básicos e executivo e das demais especificações técnicas – não poderá promover alterações contratuais, aplicar sanções ou rescindir unilateralmente os contratos. Mediante acompanhamento detalhado, quando constatar a irregularidade, deverá promover anotações em registro próprio e determinar o necessário à sua regularização. À medida que a irregularidade implique alteração contratual, rescisão do contrato ou aplicação de sanção, os atos emanados serão da respectiva autoridade competente, com garantia de contraditório e ampla defesa.

Para Niebuhr (2008, p.474), a atribuição do fiscal do contrato é fiscalizar a execução contratual, "verificando se o contratado cumpre as suas obrigações à risca". Segundo o autor, "essa atividade, de fiscalização, é extremamente complexa, requerendo da pessoa designada para tanto experiência e amplos conhecimentos, em várias áreas de atuação". Niebuhr (2008, p.474) ensina que a fiscalização com vistas a verificar a manutenção das condições econômicas e financeiras para execução do contrato é ainda mais fundamental nos contratos de terceirização de serviços, pois se o contratado não cumprir as obrigações trabalhistas e previdenciárias em relação aos

empregados envolvidos na prestação de serviços, o Tribunal Superior do Trabalho poderá responsabilizar subsidiariamente a Administração, que poderá arcar com um vultoso prejuízo. E continua: "a desobediência a tais normas trabalhistas também pode onerar a Administração no futuro". Ainda, o autor chama a atenção para a fiscalização das normas referentes à segurança do trabalho, no intuito de evitar acidentes e a conseqüente responsabilização.

O jornal Correio Braziliense, edição de 03 de novembro de 2008, na seção de Economia, veiculou matéria assinada por Karla Mendes mencionando que o Governo poderia construir 4.857 casas populares todo ano com dinheiro perdido em ações trabalhistas provocadas por empresas que não pagam funcionários terceirizados. A matéria, publicada sob o título "Um desfalque de R\$ 170 milhões", destaca que aumentam os processos contra a União. O número foi levantado com base em declarações de Vantuil Abdala, Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, ao se pronunciar sobre o levantamento do ano de 2007. De acordo com o Jornal, o Ministro ressaltou que "o tomador de serviços tem que fiscalizar mensalmente se a empresa contratada está cumprindo todas as obrigações".

Anteriormente, o Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Vantuil Abdala, já externava preocupação com a responsabilidade da Administração Pública em relação às obrigações trabalhistas. Na avaliação de Abdala, é "muito salutar" que seja atribuída à contratante a responsabilidade subsidiária, porque "a obriga a ter maior cautela na contratação de serviços, em alguns casos, com exigência de caução ou fiscalização contínua do cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias para com os trabalhadores terceirizados" (TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2009).

Nesse panorama, é premente a necessidade de efetuar um controle do cumprimento dos direitos trabalhistas nas atividades contínuas de terceirização que envolvem empresas prestadoras de serviços, a ser realizado pelo fiscal do contrato administrativo, enquanto representante da Administração Pública e por ela especialmente designado.

1.1 ESPECIFICAÇÃO DA PROBLEMÁTICA

A problemática central explorada na presente dissertação é enfrentada com a seguinte questão: qual é a responsabilidade trabalhista da Administração Pública no controle dos contratos contínuos terceirizados firmados com empresas prestadoras de serviço?

A questão surge na inquietante necessidade de que a fiscalização do contrato administrativo se dê em relação a todos os direitos trabalhistas dos empregados envolvidos na contratação, de forma responsável, e por representante designado pela Administração que tenha sido devidamente preparado para tão relevante atribuição.

A partir da pergunta central, pode-se ainda formular as seguintes interrogações para a construção desta dissertação:

- A gestão do processo de fiscalização segue um método ou conta com alguma ferramenta que permita verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas da empresa prestadora de serviços?
- O gestor do contrato compreende a importância da fiscalização do contrato e a extensão dos direitos que lhe cabe verificar?
- O gestor do contrato sente-se apto a realizar a fiscalização de todos os direitos trabalhistas conferidos pela Constituição Federal e pela Consolidação das Leis do Trabalho aos empregados terceirizados?

No atual panorama, face à herança delegada pelo capitalismo e pela globalização, a busca por instrumentos e métodos que nos façam mais capazes de participar da tendência mundial de eliminar a verticalização das organizações e transformá-las em organizações horizontais, de primar por maior especialização das atividades e de fortalecer a lealdade entre os parceiros sem risco de precarizar as relações de trabalho e ocasionar maior lesão aos cofres públicos se coaduna com os princípios constitucionais. Esse novo olhar para o papel do Estado, sem rechaçar as responsabilidades e sem descuidar do dever de controlar a manutenção dos direitos trabalhistas, prepara toda uma sociedade para o futuro, mas exige a participação de todos no processo de redefinição.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da presente dissertação é analisar a responsabilidade trabalhista da Administração Pública no controle dos contratos contínuos terceirizados firmados com empresas prestadoras de serviços.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos podem ser expressos da seguinte forma:

- apresentar conceitos que dão sustentação aos contratos de terceirização firmados entre a Administração Pública e as empresas prestadoras de serviços;
- delimitar a responsabilidade da Administração Pública no que tange ao cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados terceirizados;
- avaliar a efetividade da gestão trabalhista de fiscalização com vistas à sustentabilidade do contrato administrativo e a não-geração de passivos trabalhistas;
- avaliar a sistemática de fiscalização adotada pela Administração Pública frente à obrigação de fiscalizar os contratos;
- indicar melhores práticas como instrumento de controle da fiscalização trabalhista a partir das deficiências apontadas no estudo.

1.3 JUSTIFICATIVA

A terceirização de serviços, por propiciar à organização maior concentração em sua atividade final, por harmonizar-se com a tendência de especialização conferida às atividades mais variadas, bem como com a idéia de eficiência, e por promover uma satisfatória racionalização estrutural, constitui instrumento de grande valia também para o setor público.

Nesse processo, a escolha de um "parceiro" idôneo e a dedicação daquele que fiscalizará o contrato pode fazer toda a diferença. Assim, a terceirização que ocorre com respeito e cumprimento à legislação trabalhista e que é viabilizada mediante procedimento licitatório regular resulta em uma prestação de serviços satisfatória, não afronta os princípios basilares da legalidade, da moralidade e da eficiência e vai de encontro ao interesse da sociedade como um todo.

É importante que a terceirização se dê com muita responsabilidade e atenção. Nesse passo, adotar uma boa estratégia para a gestão da fiscalização dos contratos e organizar toda a gama de documentos necessários atenuam os riscos de a Administração ser responsabilizada pelas obrigações de cunho trabalhista que a prestadora de serviço, em relação aos empregados envolvidos na

prestação de serviços, não tenha conseguido honrar. Atenuado o risco, minimizado estará o passivo trabalhista.

A terceirização constitui poderosa ferramenta de eficiência, racionalização e otimização da capacidade da qual a área pública também poderá se aproveitar. Sua adoção com segurança e de forma responsável soma esforços entre as áreas pública e privada e apresenta à sociedade uma resposta em forma de serviço com qualidade, obtido sem que haja ofensa a direitos ou descumprimento de normas.

Nesse contexto, para operacionalizar a gestão da fiscalização do contrato administrativo, é necessária a investigação de um método que possa dotar o fiscal do contrato de conhecimento e excelência para fiscalizá-lo de forma adequada. Parte-se do pressuposto de que a fiscalização, dado o entendimento do judiciário trabalhista explicitado na Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, não se limita a determinados direitos, mas sim a todos os direitos trabalhistas conferidos pela Constituição Federal, pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela legislação esparsa. Mais que dedicação, essa prática exige conhecimento e amparo em metodologia facilitadora do desenvolvimento da função.

Diante do exposto, esta pesquisa justifica sua aplicabilidade justamente por considerar importante a gestão da fiscalização do contrato no combate à precarização das relações de trabalho, na defesa pela adoção da terceirização como ferramenta de eficiência, desde que realizada de forma responsável, sem ofensa a direitos trabalhistas e sem lesão aos cofres públicos. Daí a necessidade de investigar qual é a responsabilidade trabalhista da Administração Pública no controle dos contratos contínuos terceirizados com empresas prestadoras de serviço. Partindo do pressuposto de que o entendimento dos tribunais trabalhistas é no sentido de atribuir a responsabilidade subsidiária à Administração Pública em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas referentes aos empregados envolvidos na prestação do serviço terceirizado, importa verificar se o processo de acompanhamento e fiscalização das obrigações trabalhistas das empresas prestadoras, em relação aos empregados que prestam serviços contínuos, está sendo conduzido pelo gestor de forma abrangente, capaz, portanto, de minimizar os riscos da responsabilidade subsidiária.

A importância da pesquisa e suas contribuições para a sociedade, para o gestor do contrato, para a organização que terceiriza por meio de empresas prestadoras de serviços contínuos e para a academia podem ser sintetizadas no seguinte quadro:

SÍNTESE DA IMPORTÂNCIA E CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA

SETORES	IMPORTÂNCIA DA PESQUISA	CONTRIBUIÇÃO DA PESQUISA
Sociedade	Promover fiscalização mais efetiva dos contratos administrativos	Inibir fenômeno cuja incidência reflete descaso atribuído às relações de trabalho; prestação satisfatória do serviço sem precarização da mão de obra e sem lesão aos cofres públicos
Gestor do contrato	Promover fiscalização trabalhista mais abrangente	Viabilizar o dever de fiscalizar e manter as condições idôneas do contrato para prestação satisfatória do serviço
Organização que terceiriza	Promover fiscalização trabalhista mais abrangente	Alternativas de ação; minimizar os riscos de responsabilidade subsidiária em reclamatória trabalhista; viabilizar ao ordenador de despesas a ciência do custo efetivo do serviço prestado
Academia	Promover discussão sobre os limites da terceirização e a realidade em que o serviço é prestado	Reconstrução do valor social do trabalho na sociedade contemporânea

1.4 ESTRUTURA

A presente dissertação, além dos elementos introdutórios do Capítulo 1, conta com a estrutura a seguir delineada: O Capítulo 2 referente ao Fundamentos Teóricos apresenta o referencial teórico para entender a contextualização das terceirizações por intermédio de empresas prestadoras de serviços contínuos no âmbito da Administração Pública. A terceirização enquanto produto gerado pela globalização foi contextualizada, com amparo na evolução do Estado e em seu novo papel. A terceirização como instrumento da Administração Pública para gestão do interesse público foi enfrentada. O Capítulo ainda trata da responsabilidade da Administração Pública nos contratos contínuos terceirizados, com destaque para o papel assumido pelo fiscal do contrato administrativo na prevenção da responsabilidade. Ao término, referido Capítulo traz a discussão envolvendo o maior preparo do fiscal e a possibilidade de utilização de ferramenta para exercício da função fiscalizatória que lhe permita verificar, a contento, toda a gama de direitos trabalhistas conferidas aos empregados das empresas prestadoras de serviços. O Capítulo 2 referente a Metodologia apresenta a descrição do procedimento metodológico adotado na presente dissertação. O Capítulo 4 referente aos resultados abrange a análise dos dados de um estudo de caso, envolvendo as ações de fiscalização adotadas por uma autarquia vinculada à Administração Pública, com atuação no Estado do Paraná. A pesquisa parte da percepção do fiscal do contrato. Por fim, é apresentada a conclusão da dissertação.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1 ESTADO, REFORMA DO ESTADO E GLOBALIZAÇÃO

Bobbio (2001, p.73), ao tratar da compreensão do Estado, considera que ele "deve ser entendido como ordenamento político de uma comunidade" e, a respeito de seu nascimento, relata que "nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa)".

Bacellar Filho (2005, p.16) descreve o Estado como uma nação composta por seu governo soberano e politicamente organizada, e salienta "não podendo viver isoladamente, o homem constituiu sociedades que tiveram de se organizar internamente para poder sobreviver, nascendo assim o conceito de nação".

Medeiros (2003 p.29-44), ao discorrer sobre o nascimento e a evolução do Estado, apresenta a idéia de que, enquanto processo histórico, ele se desenvolve progressivamente e está em constante mutação, o que se justifica pela sua própria finalidade, conduzindo-o gradativamente a novos modelos estruturais. Ainda, descreve que a concepção moderna de Estado soberano cristalizou-se no Tratado de Westfália, em 1648. Somente a contar do final do século XVIII, com a Revolução Francesa em especial, no ano de 1789, é que o "Estado absolutista, que tinha no mercantilismo sua expressão econômica, sob o impacto do iluminismo e de movimentos sociais, políticos e econômicos, tendo à frente a burguesia, dá lugar ao Estado constitucional, representativo ou de Direito. É a época do liberalismo, econômico e político".

Nas lições de Ramos (2001, p.21), o Estado Liberal nasceu como reação ao absolutismo monárquico e teve seu grande foco na liberdade. E, em nome dessa idéia, limitava o poder político interno, utilizando uma política de separação de poderes, com redução ao mínimo das funções que tinha perante toda a sociedade. Por esse motivo, o destaque se concentrava nas liberdades política e econômica, com ênfase no mercado como vetor eficiente para regular as vontades individuais.

Ramos (2001, p.21) esclarece: "a idéia então consagrada por Adam Smith é que, sendo a liberdade individual um fim em si mesmo, a ação egoísta de cada um dos membros da sociedade, já que limitada pela "mão invisível do mercado", seria suficiente para que os objetivos da comunidade fossem atingidos."

Bazoli (2002, p.129) elucida que, para Bobbio,

o Estado Liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais, sobretudo o do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica.

No que tange à atuação do Estado Liberal, Ramos (2001, p.22) destaca a abstenção de interveniência na atividade econômica e a limitação a funções de segurança das relações sociais tanto internamente, com manutenção de um órgão de justiça, quanto externamente, com a organização das Forças Armadas. Assim, chega-se ao Estado-mínimo que os liberais preconizavam. Nesse passo,

os resultados negativos do extremado liberalismo, a partir das distorções econômicas causadas pelos conglomerados empresariais de caráter monopolista e do trágico reflexo social, com a proliferação de uma imensa massa proletária em condições de miséria, evidenciaram a necessidade de construção de um modelo de Estado mais atuante (RAMOS, 2001, p.22).

Durante o Estado Liberal, muitas foram as falhas apresentadas pelo mercado: a injustiça na distribuição social da riqueza, o prejuízo à competição e atuação injusta dos monopólios face à concentração empresarial, o desemprego e o acúmulo de estocagem. Todos esses fatores se mostraram capazes de gerar problemas de tal monta que somente seriam sanados com intervenção estatal (VIDIGAL 1996, p.14). Consequentemente, esclarece Ramos (2001, p.22), "editou-se uma série de normas legais e regulamentares que marcaram o início da regulação estatal da atividade econômica".

Durante esse período, o "Estado era instrumento de grandes empresas e não as grandes empresas instrumentos do Estado para a consecução de uma política de distribuição da riqueza" (CARVALHOSA, 1973, p.102-103).

O Absolutismo antecedeu ao Liberalismo. No Século XVII, havia o Estado Liberal, para o qual a grande bandeira era um Estado que não poderia intervir. O Liberalismo veio pregando o Estado Mínimo como reação ao Absolutismo. A reação ao modelo liberal ocorreu pelo fato de não ser mais possível conviver sem leis protecionistas nem tolerar a exploração. Como reação ao Estado Liberal, nesse momento, veio o Estado Social, apresentando um novo modelo de Estado e de economia.

Como reação do Estado Absolutista, Rocha (1999, p.28) descreve que o Estado Liberal burguês, surgido nos séculos XVII, XVIII e XIX, tinha um pensamento individualista, cujo papel era apenas policial e, por isso, abstencionista. Contudo, seu fundamento no limite do poder do Estado e na garantia dos direitos fundamentais individuais, imperando a liberdade do indivíduo como limite à ação negativa do Estado, não foi capaz de assegurar aos cidadãos uma vida com dignidade. Esse Estado mínimo liberal começou a ser cobrado para que viesse a assegurar determinados direitos aos cidadãos. Como contraponto ao Estado Liberal, nasceu o Estado do bem-estar social.

Ramos (2001, p.23) explica que, "gradativamente, o Estado passou a ser utilizado não só para corrigir as falhas de mercado, mas também como instrumento que viabilizasse a aplicação de políticas públicas, entendidas como "o conjunto de atuações estatais no campo social (políticas sociais)" não apenas limitadas à política econômica."

O Poder Público impõe limites ao Poder Econômico e desloca a bandeira da liberdade para a bandeira da igualdade, com o Estado participando ativamente em prol do interesse público. O processo de transformação do Estado teve como marco principal a Primeira Grande Guerra Mundial – assunção pelo Estado da direção da vida econômica, com gerência de grandes empresas – e a Revolução bolchevista da União Soviética – implantação de uma economia coletiva com abolição da propriedade privada – entre 1914-1918 e 1917, respectivamente (RAMOS, 2001, p.24).

As Constituições dos países, que à época eram liberais, contaram com direitos sociais, como a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919. Nascimento (2006, p.31) ensina que a denominação "constitucionalismo social" é dada ao movimento cuja proposta é a inclusão dos direitos trabalhistas e sociais fundamentais aos textos das Constituições dos países e considera a realização da justiça social como uma das principais funções do Estado. Para Nascimento (2006, p.31-33), a Constituição do México de 1917 dá início a esse constitucionalismo e, sequencialmente, a Constituição de Weimar serviu de modelo para as Constituições europeias em sede de direitos sociais, sendo "apreciável sua influência na elaboração do direito positivo, principalmente porque se dispôs a absorver idéias de intervenção do Estado na defesa dos empregados". Ainda, explica Nascimento (2006, p.33), que, "para Mario de la Cueva, a possibilidade de melhora coletiva da condição de vida dos homens é uma consequência desse socialismo de Estado".

O Estado do Bem-estar Social, segundo Ramos (2001, p.25), apresenta várias denominações, como Estado Social, Estado Providência, Estado do Desenvolvimento, Estado Social de Direito, Estado Assistencial, Estado Social-Democrata, *Welfare State* ou Estado Pós-Liberal, cuja nascente é equilibrar a equação "igualdade política" - "desigualdade social". Nele, há o abandono da característica de ser um Estado neutro para se transformar em "elemento de justiça social", com número muito maior de prestação de serviço público, atuando como "mola propulsora do crescimento da economia, desenvolve "amplo serviço de seguro social", mas sucumbiu ante o "custo insuportável de manutenção do bem-estar de massas populacionais cada vez maiores".

As críticas ao Estado do Bem-estar Social são muitas, principalmente no que tange à sua estruturação e ao seu funcionamento. Sobre o tema, Delgado e Porto (2007, p.6) afirmam que a crítica incisiva foi "acentuada pelo processo de construção de uma nova hegemonia cultural no período, de matriz ultraliberalista". Contudo, reconhecem que mesmo trinta anos após o início desse processo, as críticas não conseguiram "desconstruir" nem as bases nem os princípios de "montagem e operação" desse Estado nos principais países capitalistas. Ainda, citados autores concluem pela "necessidade de preservação de suas conquistas civilizatórias, como até mesmo sua verdadeira funcionalidade para a melhor inserção dos respectivos países e economias no capitalismo globalizado".

Para Delgado e Porto (2007, p.6), o Estado do Bem-estar Social é conquista de extrema importância da civilização ocidental. Nesse panorama, a junção de ideais de liberdade, democracia, valorização da pessoa humana e do trabalho, justiça social e bem-estar se revela como a mais "completa, abrangente e profunda síntese dos grandes avanços experimentados pela história social, política e econômica nos últimos trezentos anos".

Com ideais formadores brilhantes, a manutenção do Estado do Bem-estar Social para populações cada vez maiores se revelou em custo verdadeiramente insuportável, conduzindo a um descrédito da instituição e ao sucateamento da qualidade dos serviços públicos. Nasce, assim, a justificativa para implementar uma reforma na atuação estatal (RAMOS, 2001, p.26).

Nesse contexto de crise que o Estado atravessa, pairam dúvidas sobre a participação política do Estado na vida econômica, e o pensamento individualista do liberalismo começa a ressurgir, manifestando-se como uma corrente de veia neoliberal (ROCHA, 1999, p.28).

Para Bonavides (1995, p.20), o neoliberalismo nada mais é do que o mesmo liberalismo de antes, causa de "desemprego, fome, penúria, miséria, enfermidade e analfabetismo", apenas com outra roupagem, já que encontrou amparo na globalidade.

Em verdade, explica Rocha (1999, p.28), o liberalismo nada mais é do que uma adaptação da doutrina liberal de *John Locke* e *Adam Smith* à atual realidade. Nessa mesma linha de raciocínio, Ferreira Filho (1995, p.27, p.63) afirma que o que a diferença entre esse liberalismo e o anterior é a permissão da intervenção do Estado no domínio econômico, concentrado em papel mediador, com a intenção de corrigir distorções gritantes.

Para Bazoli (2007, p.36-37), a crise do Estado é evidente no que tange ao atendimento a atividades fundamentais, como educação, saúde e assistência social, entre outras, e aponta como fator principal da crise a tentativa de ser "provedor das garantias mínimas". Nesse momento ela perde sua força e se descentraliza. Caberia, então, ao neoliberalismo, fomentar essa descentralização.

O quadro que se estabeleceu com a globalização da economia fez com que muito se discutisse sobre a reforma do Estado, na tentativa de promover os ajustes necessários. Sobre o tema, Ramos (2001, p.36) claramente discorre sobre a adequação "das economias internas dos Estados nacionais", posicionando-se no sentido de que os ajustes "passam necessariamente pela reorganização do setor estatal". A citada autora descreve que o processo de reforma teve seu nascedouro com Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, na década de 80, e com Ronald Reagan, ambos implementando programas de "contenção de gastos públicos" e de impactante redução de impostos, no intuito de "reativar a economia". A redução de despesas ocorreu com a finalidade de minimizar a "presença do Estado". Ato contínuo, a tendência de privatização espalhou-se pelo continente, provocando um verdadeiro "enxugamento" estatal e apresentou-se como a materialização da idéia de eficiência. Assim, caminhando com a privatização, a desregulamentação e a flexibilização da economia se concentravam em equilibrar finanças públicas e controlar taxas inflacionárias.

No Brasil, a reforma ganhou corpo com Fernando Henrique Cardoso, cuja concentração administrativa ocorreu com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado pela Medida Provisória n. 813, de 1.º de janeiro de 1995. Nessa linha, a redução do tamanho do Estado, segundo Di Pietro (1999, p.15), encontra em uma de suas formas os "*contracting out*", caracterizados como a "forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os

convênios e os contratos de obras e prestação de serviços", sendo "nesta última fórmula que entra o instituto da *terceirização*".

Quanto à definição de um conceito inquestionável de globalização, pode-se verificar que o processo segue em construção, haja vista inexistir um conceito aceito por todos de seu real significado. Contudo, pode-se defini-la, basicamente, como um processo, ainda em curso, de integração de economias e mercados nacionais, compreendendo muito mais do que fluxos monetários e de mercadorias; implica interdependência dos países e das pessoas, além da uniformização de padrões e está ocorrendo em todo o mundo também no campo cultural e social. Chamada de Terceira Revolução Tecnológica (processamento, difusão e transmissão de informações), acredita-se que a globalização define uma nova era da história humana.

Em outra aproximação, a globalização pode ser entendida como um aprofundamento, nos anos 80, da internacionalização das relações capitalistas de produção e distribuição, impulsionada pelo processo de reestruturação produtiva iniciado na década anterior nos países capitalistas centrais. Um processo econômico/social/político de "desmonte/diluição dos espaços nacionais", que tem levado, entre outras consequências, à constituição de três grandes áreas de influência, com as respectivas hegemonias dos Estados Unidos (NAFTA), Alemanha (CEE) e Japão (Sudeste Asiático), e de outras áreas de menor porte, como é o caso do MERCOSUL.

Para alguns, esse processo não apresenta nada de novo, sendo apenas a continuidade de um movimento que já estava presente desde os primórdios do modo de produção capitalista, qual seja, sua permanente tendência à expansão e, nessa medida, à mundialização.

Apesar de ser um processo antigo, apenas a partir da década de 90 a globalização realmente se impôs como fenômeno planetário, originária dos Estados Unidos e da Inglaterra, quando a tecnologia de informática associou-se à de telecomunicações.

Antes desse período, existiram outros processos, também de globalização que, no entanto, tiveram outros nomes e foram interpretados, naquele momento histórico, de forma diferente.

A expansão mercantilista da economia mundo-européia (1450 a 1850) pode ser considerada a primeira fase da globalização, a qual envolve as grandes navegações, a descoberta de uma nova rota marítima para as Índias e a descoberta

do chamado "Novo Mundo". Durante esses quatro séculos, as grandes potências da época (Espanha, Portugal, Inglaterra) desdobram-se e competem entre si pela hegemonia e dominação do então chamado "Mundo Novo", por meio da implantação de colônias e comercialização dos produtos que elas produzem.

A segunda fase da globalização ocorreu de 1850 a 1950, caracterizada, principalmente, pelo expansionismo industrial-imperialista e colonialista. A partir do século XVIII, a Inglaterra industrializa-se aceleradamente e, depois, a França, a Bélgica, a Alemanha e a Itália. A máquina a vapor é introduzida nos transportes terrestres e marítimos. Consequentemente, essa nova época era regida pelos interesses da indústria e das finanças, e não mais das motivações dinásticas-mercantis. A escravidão, que havia sido o grande esteio da primeira globalização, tornou-se um impedimento ao progresso do consumo e, somada à crescente indignação que ela provoca, termina por ser abolida, primeiro em 1789 e, definitivamente, em 1848 (no Brasil, ela ainda irá sobreviver até 1888). Somando-se a isso os resultados das Guerras Napoleônicas e outros impedimentos feudais, milhões de europeus abandonaram seus lares e emigraram para os Estados Unidos da América (EUA), Canadá e para a América do Sul.

O mercado chinês, finalmente, é aberto pelo Tratado de Nanquim de 1842, e o Japão também é forçado a abandonar a política de isolamento da época ao assinar um tratado com os americanos. Cada uma das potências européias rivaliza-se com as demais na luta pela hegemonia do mundo. O resultado é um acirramento da corrida imperialista e da política belicista, o que levará os europeus a duas guerras mundiais. Entre outros aspectos técnicos, ajudam a globalização o trem e o barco a vapor, os quais encurtam as distâncias, bem como o telégrafo e o telefone, ao quais aproximam os continentes e os interesses ainda mais.

Nesse período da segunda fase da globalização (1850-1950), os antigos impérios dinásticos desabaram. Das potências que existiam, em 1914 (os impérios britânico, francês, austro-húngaro, italiano, russo e turco), só restam, depois da 2ª Guerra, as superpotências: os Estados Unidos e a União Soviética.

Recentemente, no decorrer do século XX, três grandes projetos de liderança da globalização conflitaram-se entre si: o comunista; o da contra-revolução nazi-fascista e o projeto liberal-capitalista. Num primeiro momento, ocorreu a aliança entre o liberalismo e o comunismo (em 1941-45) para a auto-defesa, e depois, a destruição do nazi-fascismo. Num segundo momento, os Estados Unidos da América e a União

das Repúblicas Socialistas Soviéticas desentenderam-se, gerando a Guerra Fria, em que o liberalismo norte-americano rivalizou-se com o comunismo soviético numa guerra ideológica mundial e numa competição armamentista e tecnológica.

Com a política da *glasnost*, a Guerra Fria encerrou-se e os Estados Unidos proclamaram-se vencedores. O momento-símbolo foi a derrubada do Muro de Berlim, em novembro de 1989, acompanhada da retirada das tropas soviéticas da Alemanha reunificada e seguida da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, em 1991. A China comunista que, desde os anos 70, adotara as reformas visando à sua modernização, abriu-se em várias zonas especiais para a implantação de indústrias multinacionais. Desde então, só restou hegemonia no moderno sistema mundial à economia-mundo capitalista, não havendo nenhuma outra barreira a antepor-se à globalização.

Na situação presente, somente sobreviveu uma superpotência mundial: os Estados Unidos. É a única que tem condições operacionais de realizar intervenções militares em qualquer canto do planeta (Kuwait-91, Haiti-94, Somália-96, Bósnia-97, Iraque-01 etc.). Na segunda fase da globalização, vivia-se na esfera da libra esterlina; já nesta fase é a era do dólar, e o idioma inglês tornou-se a língua universal por excelência. Para alguns, a globalização recente nada mais é do que a americanização do mundo.

O processo produtivo mundial é concentrado em um conjunto de umas 400 a 450 grandes corporações (em geral ligadas às indústrias automotiva, petrolífera e de comunicações), que têm seus investimentos espalhados pelos cinco continentes. A nacionalidades são, principalmente, americana, japonesa, alemã, inglesa, francesa, suíça, italiana e holandesa. Portanto, pode-se afirmar que os países que assumiram o controle da primeira fase da globalização (1450-1850), apesar da descolonização e dos desgastes das duas guerras mundiais, ainda continuam obtendo os frutos do que conquistaram no passado. A causa disso é que eles detêm o monopólio da tecnologia e vastos orçamentos, estatais e privados.

Enquanto que no passado os instrumentos da integração foram a caravela, o barco à vela e o a vapor, e o trem, seguidos do telégrafo e do telefone, a globalização recente faz-se pelos satélites e pelos computadores ligados na Internet. Se antes o sistema martirizou africanos e indígenas e explorou a classe operária fabril, hoje se utiliza do satélite, do robô e da informática, abandonando a antiga dependência do braço em favor do cérebro, elevando o padrão de vida para patamares de saúde, educação e cultura até então desconhecidos pela humanidade.

Apesar do crescimento e do desenvolvimento, existe, ainda, o abismo entre os ricos do Norte e os pobres do Sul, o qual só se ampliou. No entanto, atualmente, tais diferenças não resultam de um novo processo de espoliação, como os praticados anteriormente pelo colonialismo e pelo imperialismo, pois não implicaram dominação política, havendo, bem ao contrário, uma aproximação e busca de intercâmbio e cooperação.

A globalização, seguindo o seu curso natural, deverá enfraquecer cada vez mais os estados-nacionais surgidos há cinco séculos, ou dar-lhes outras formas e funções, fazendo com que novas instituições supranacionais, gradativamente, os substituam. Com a formação dos mercados regionais ou intercontinentais (Nafta, Unidade Européia, Comunidade Econômica Independente), o Mercosul e o Japão com os tigres asiáticos, e com a conseqüente interdependência entre eles, assentam-se as bases para os futuros governos transnacionais, as quais, provavelmente, servirão como unidades federativas de uma administração mundial a ser constituída.

No início do século XX, com o advento da Primeira Guerra Mundial, o Estado Liberal fragilizou-se ainda mais. A guerra trouxe conseqüências drásticas à humanidade. O Estado precisava intervir no social. Os direitos humanos passam a serem debatidos.

Entre os motivos ensejadores da crise do capitalismo, estão a superprodução, a chamada miséria na abundância, em que quanto mais se produz, mais se ganha, mais pobreza gera; quanto mais riqueza mais pobreza se tem; o crescimento é desigual e combinado. Ocorre também a dependência centro-periferia, a qual cresce atrelada ao centro, quando importa tecnologia e ciência e exporta matéria-prima e cérebros. Os países de Capitalismo Central e os países de Capitalismo Periférico formam só um capitalismo, que é unido, não pode quebrar o laço.

Como resultado da crise do capitalismo, surge o horror econômico (falência, desemprego, criminalidade, alcoolismo, entre outros); a longa depressão (crise geral para todo o país, atingindo outros estados e necessitando da intervenção do Estado para resolver); o fim do liberalismo selvagem e o fim da hegemonia britânica. Nesse passo, o Estado passa a intervir na economia. Como efeito, diminui a iniciativa privada na economia e aumenta o papel do Estado, que passa a ser interventor, contrariando o liberalismo puro.

O Estado passa a assumir sua verdadeira missão, como órgão de equilíbrio e orientador da ação individual, em benefício do interesse coletivo. Começa a delimitar, defrontar, destruir a diferença entre classes e grupos, a fazer sobressair o interesse coletivo, tornando relativo o interesse individual e limitando seu exercício quando o direito coletivo é contrariado.

Uma das soluções encontradas pelos países centrais para restaurar a paz social e a ordem social foi a criação da Liga das Nações. Surge também o fenômeno da constitucionalização dos direitos sociais e do próprio Direito do Trabalho: primeiramente com a Constituição Federal do México, em 1917; em seguida, com a Constituição de Weimar, da Alemanha, em 1919. Ambas reconheceram a liberdade da associação sindical, constituindo-se em marco para o sindicalismo.

No ano de 1919, foi criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), visando a estimular o desenvolvimento e a propagação do Direito do Trabalho no mundo.

Segundo Delgado (2006, p.86),

O Direito do Trabalho é, pois, produto cultural do século XIX e das transformações econômico-sociais e políticas ali vivenciadas. Transformações todas que colocam a relação de trabalho subordinado como núcleo motor do processo produtivo característico daquela sociedade. Em fins do século XVIII e durante o curso do século XIX é que se maturam, na Europa e Estados Unidos, todas as condições fundamentais de formação do trabalho livre mas subordinado e de concentração proletária, que propiciaram a emergência do Direito do Trabalho.

Paradoxalmente, o Direito do Trabalho foi patrocinado pelas classes dominantes, que o consideravam, na sociedade capitalista, instrumento hábil de inserção e neutralização das classes populares. Em meio a todo o processo de reconstrução da ordem social, a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, exteriorizou os problemas da economia mundial.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado passou a tomar a dianteira dos problemas sociais. Injetava recursos, produzia, comprava, agigantava-se. Nasce o Estado do Bem-Estar Social, também denominado Estado Providência.

A instauração de um Estado forte e intervencionista, capaz de garantir direitos e restabelecer a economia, foi a única alternativa encontrada pelos países de economia central, os quais, ao sobreviverem aos destroços da Segunda Guerra Mundial, resgataram assim, a dinâmica capitalista. Tornou-se necessária a implementação dos direitos de segunda geração: direitos sociais, culturais e econômicos.

O Estado avocou para si as mais diversas funções: a prestação de serviços públicos, comerciais, industriais e sociais; a realização de atividades econômicas (empresas estatais e sociedades de economia mista), além do fomento e da fiscalização de determinadas atividades econômicas deixadas ao alcance da iniciativa privada.

Em 1970, o capitalismo manifestou uma de suas crises estruturais, instaurando-se uma fase de retrocesso e de limitação de direitos, cujos impactos afetaram estruturas e componentes do sistema capitalista de produção.

Nesse período, cuja série se inicia em 1970 e vai até 2004, o mundo foi acometido por grandes crises econômicas – algumas com impactos globais, como a brusca elevação dos preços do petróleo e das taxas de juros nos mercados financeiros internacionais – e por diversas outras com efeitos mais localizados, mas que também influenciaram negativamente o desempenho de vastas regiões do mundo, afetando a dinâmica regional de crescimento, o que se poderia denominar "efeito dominó".

São latentes os efeitos da superprodução, entre eles, queda da taxa de lucro; diminuição das taxas de acumulação do capital; maior concentração de capitais (monopólios); crise do Estado de Bem-estar Social; acentuação das privatizações; elevação do desemprego estrutural e precarização do trabalho.

Segundo entendimento de Viana (1999, p.886),

[...] uma das contradições do sistema decorre de sua própria eficiência: com o passar do tempo, a produção pode superar o consumo, e os lucros acumulados já não podem ser reinvestidos – o que os leva para o mundo dos papéis. Este desequilíbrio da dinâmica produção/consumo pode potencializar a resistência operária: afinal, a mesma fábrica que reúne os trabalhadores também os une na luta, e o resultado é o aumento nos custos.

Com a crise sistêmica, buscou-se alternativas para superá-la, por meio da reformulação de alguns aspectos da estrutura estatal, abrindo caminho para o modelo neoliberal e a globalização.

Inicia-se a fase do Estado Democrático, em que a participação popular é valorizada. A flexibilização dos direitos do trabalho visa a atender à necessidade de adequação da relação capital/trabalho às exigências da globalização da economia. O pensamento neoliberal é: desregulamentar, flexibilizar, terceirizar. Segundo Mercante (2005):

Entrou em cena o *Toyotismo*, novo modelo de organização de produção, cujas principais características são: produção vinculada à demanda, ao contrário da produção em massa do fordismo; trabalho operário em equipe, como multivariada de funções, processo produtivo flexível, que possibilita ao operário manusear simultaneamente várias máquinas; presença do *just in time* (melhor aproveitamento do tempo de produção); estoques mínimos; senhas de comando para reposição de peças e estoque; estrutura horizontalizada – apenas 25% (vinte e cinco por cento) da produção é realizada pela própria empresa, o restante é realizado por empresas terceirizadas; organização de círculos de controle de qualidade, compostos pelos empregados, que são instigados a melhorar seu trabalho e desempenho.

O mercado capitalista alastra-se mundialmente. A globalização econômica toma espaço. Ciência, filosofia, fábrica, consumo, ideologia, sindicato, modo de legislar, formas de produzir, tudo se move, parte-se e se refaz, tudo no sentido de somar e fortalecer.

Prado (2007) entende a globalização como:

[...] uma expressão de uma mudança econômica, produzido pela dinâmica das inovações tecnológicas, sendo simultaneamente um fenômeno inevitável e desejável, é um belo exemplo de um conceito que embora impreciso, cumpre seu papel de legitimar uma interpretação do mundo. Esta idéia sugere a perda de poder dos Estados Nacionais e sugere, ainda, que isto é inevitável e bem vindo. A palavra globalização é atualmente usada com frequência em meios de comunicação e pelos teóricos do fim da História nessa forma fatalista e superficial.

O Estado amolda-se aos quadros estabelecidos pela economia. Com a globalização, os estados nacionais têm que se adaptar à nova ordem internacional para garantir a sobrevivência de suas economias. Um dos primeiros passos são as alterações dos ordenamentos jurídicos internos. A flexibilização e a desregulamentação das normas trabalhistas fazem parte dessa mudança.

Optou-se pela redução do aparelho estatal. Iniciou-se o processo de desestatização. Institutos como a concessão, a permissão e a terceirização de serviços públicos ganham monta.

A terceirização, particularmente, configura-se como forte elemento estratégico na corrida pela diminuição do Estado, uma vez que a execução de serviços considerados "periféricos" é transferida a empresas privadas.

No que tange aos efeitos da globalização sobre as relações jurídicas de trabalho, a globalização da economia acirrou a polêmica entre os defensores do Estado Social e os adeptos do Estado Liberal, os quais, obviamente, adotaram

caminhos distintos a respeito da posição dos poderes públicos frente às relações de trabalho. Os neoliberais pregaram a omissão do Estado, desregulamentando, tanto quanto possível, o Direito do Trabalho, a fim de que as condições de emprego fossem ditadas, basicamente, pelas leis do mercado.

Por sua vez, os defensores do Estado Social, esteados na doutrina social da Igreja ou na filosofia trabalhista, advogaram a intervenção estatal nas relações de trabalho, na medida necessária à efetivação dos princípios formadores da justiça social e à preservação da dignidade humana. Para certas pessoas, é a forma de salvar a pátria dos males do desemprego; para outras, é a forma de destruir tudo aquilo que o trabalhador conquistou em séculos de reivindicações, pessoas estas que apenas privilegiam os interesses do capital, sendo a forma de fazer com que o empregado pague a conta da crise econômica. Entenderam os defensores que aumentar a produtividade do trabalho é a chave do desenvolvimento e que hoje em dia está cada vez mais claro que as relações de trabalho e as formas de remuneração têm importância decisiva no aumento de produtividade.

A globalização implica a abertura das fronteiras para que, num mercado mundial, as mercadorias circulem de forma mais livre e com maior velocidade. Se antes os produtores e distribuidores de mercadorias enfrentavam a concorrência nacional ou regional, hoje, a concorrência expandiu-se em escala mundial, e traz consigo sérias mudanças para o conteúdo e para as fontes do Direito do Trabalho, constatando-se que ganham cada vez mais importância figuras atípicas de contratos de trabalho. Nas palavras de Rüdiger (1999, p.23-25):

Há uma crescente comercialização das relações de trabalho pela contratação de trabalhadores ditos 'autônomos', porém, sem a perda correspondente do poder de mando do tomador de serviços através de sua superioridade nos recursos da informática que lhes permite coordenar a prestação de serviços de empresas ditas 'terceiras' que, por definição do art. 3º da CLT não são empregados. O contrato por prazo determinado, através da Lei 9.601/98, prevê a possibilidade de criar dois regimes de trabalho na mesma empresa, para os trabalhadores com todos os seus direitos (prazo indeterminado) e aqueles com os direitos reduzidos (prazo determinado), entre outros exemplos.

Há, no entanto, uma mudança na produção das regras do Direito do Trabalho, deslocando o Direito do Trabalho estatal para o Direito do Trabalho coletivamente negociado. Como querem os adeptos da teoria da flexibilização, a própria Constituição Federal permite, nos incisos VI e XIII do art. 7.º, a negociação coletiva até *in pejus* das regras preexistentes. Na França, observa-se uma

extensão de acordos por empresa e de acordos nacionais, ampliando o campo de atuação da negociação coletiva em duas direções.

Muito embora a globalização, de certa forma, padronize áreas do Direito estritamente ligadas ao mercado internacional de valores e de bens em escala mundial, o Direito do Trabalho conseguiu manter a diversidade das regras jurídicas nos mais diversos países e a relativa estabilidade local da mão de obra. Tudo isso indica que os objetivos econômicos a serem atingidos com a globalização não se revelam em um mundo sem fronteiras, mas sim traduzem-se em maior rentabilidade do capital sob a hegemonia das empresas transnacionais. Nesse sentido, conforme Däubler (1997, p.235),

[...] caminha-se para o perigo do chamado *dumping social*, isto é, a venda do trabalho abaixo de seu preço real, pois os capitais nacionais e transnacionais ganham em flexibilidade, aproveitam-se dos desníveis do padrão das diversas legislações sociais nacionais, além de praticarem em escala mundial métodos economizadores de mão-de-obra.

Analisando as consequências da globalização econômica, constata-se que os direitos dos trabalhadores contidos na Declaração Universal estão, mais do que nunca, longe de serem postos em prática. O direito ao trabalho debate-se com uma política econômica de racionalização do setor produtivo, a qual implica um desemprego estrutural global. A justa remuneração torna-se relativa a partir do momento em que a negociação coletiva pode contribuir para a redução geral de salários. Repouso e lazer não são garantidos para prestadores de serviços, ditos autônomos.

Nas conclusões de Rüdiger (1999, p.23-25), "o desafio, hoje, é, mais uma vez, resistir à transformação do homem em mercadoria."

2.2 O FENÔMENO DA TERCEIRIZAÇÃO

A mudança na economia mundial, a contar de 1970, apresentou grande impacto na estratégia de produção, desencadeando um processo de reestruturação produtiva, que, segundo Magalhães, Magalhães e Brasil (2009), ocorreu na verticalização da produção, nos princípios da administração científica de Taylor, nas inovações apresentadas pela Ford, na idéia de linha de montagem e de padronizar os componentes seu grande mote. A busca por maior flexibilidade estrutural e competitividade fomentou nas empresas o desenvolvimento de novas

estratégias, transformando a terceirização das atividades em ferramenta eficiente e redutora de custos.

Ao tratar do fenômeno da terceirização, Barros (2008, p.446), citando Trindade (1992), esclarece como se efetiva sua materialização: na transferência para outro de atividades caracterizadas como secundárias, propiciando maior concentração na atividade final.

Delgado (2006, p.459) caracteriza terceirização como "fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação jurtrabalhista que lhe seria correspondente".

Romita (2000, p.85-86) entende imprópria a nomenclatura terceirização e justifica seu entendimento apontando que a relação se estabelece entre duas partes, portanto bilateral, nos pólos, a empresa tomadora e a prestadora. Para o citado autor, seria mais próprio utilizar o termo terceirização, já que atividades primárias (agricultura, caça e pesca e florestas) e secundárias (indústrias extrativas e de transformação, construção, obras públicas, água, gás, entre outras) não teriam guarida na desconcentração empresarial por serem atividades terciárias.

Reflexamente, Leiria e Saratt (1996, p.24) defendem que a terminologia terceirização é própria e deve ser utilizada, uma vez que os empregados da empresa prestadora de serviços são terceiros na relação jurídica que se estabelece entre a empresa contratante e a empresa contratada.

Para Abdala (2009), a terceirização não chega a ser propriamente um instituto jurídico, mas sim uma estratégia de administração das empresas, observada a partir da Segunda Guerra Mundial e desencadeada pela produção de material bélico. O autor relata que a indústria bélica encontrava-se sobrecarregada, de tal forma que não podia atender à demanda existente e, por esse motivo, começou a delegar serviços a terceiros. Esse procedimento alterou o modelo produtivo tradicional. Assim, do "fordismo" – modelo centralizador das etapas da produção sob único comando – houve alteração para o "toyotismo" – processo de desconcentração industrial, enxugamento das empresas, manutenção somente do negócio considerado principal, novas empresas especializadas colocadas a serviço da principal. Nesse passo, a verticalização transmudou-se em horizontalização, objetivando a concentração dos esforços empresariais na atividade principal. Via de consequência, trouxe também maior especialização, maior competitividade e maior lucro para a empresa.

Barros (2001, p.49) esclarece que, no Brasil, a terceirização foi apresentada pelas empresas multinacionais concentradas no setor automobilístico já nas décadas de 50 e 60, mas só ganhou fôlego nos anos 70 no setor de serviços, em especial com as empresas de limpeza e conservação e com as empresas que se dedicavam à segurança de estabelecimentos bancários.

Na terceirização, Abdala (2009) identifica três espécies de relação jurídica. A saber: "a primeira, envolvendo a empresa prestadora dos serviços e a empresa tomadora – no caso, uma relação jurídica de ordem civil"; a segunda, "envolvendo o trabalhador e a empresa prestadora – configurando uma relação de emprego"; e a terceira – "relação de trabalho, que surge do envolvimento entre o trabalhador e a empresa tomadora".

No que tange à natureza jurídica, a terceirização é contratual, visto constituir em um acordo de vontades celebrado entre duas empresas: uma denominada contratante, também conhecida como tomadora, e a outra denominada contratada, também referida como prestadora. Por esse acordo de vontades, a contratada presta serviços especializados à contratante, de forma continuada e em caráter de parceria. Por ser contratual, ela não interessa ao Direito do Trabalho, mas sim é relação de Direito Civil, na medida em que o Direito do Trabalho somente se ocupa de contratos firmados entre empregados e empregadores (ABDALA, 2009).

Por sua vez, a relação existente entre a empresa prestadora de serviços e seus empregados interessa, sim, ao Direito do Trabalho, já que o serviço é prestado com todas as características de uma relação de emprego, com o elemento vontade e, sobretudo, com subordinação. Em consequência, muito embora a terceirização seja um instituto de Direito Civil, ela apresenta reflexos diretos no Direito do Trabalho, dada a prestação de serviços ser realizada por empregados subordinados que cedem sua força de trabalho em prol das empresas interessadas.

Para Martins (2008, p.168), a denominação terceirização seria decorrente da palavra latina *tertius*, identificando "o estranho a uma relação entre duas pessoas". Para o autor, ela consiste na "possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de empresa de limpeza, de vigilância ou até para serviços temporários".

Apontada como excelente instrumento para as empresas, a terceirização sofre inúmeras críticas. Delgado (2006, p.429) retrata bem esse panorama ao esclarecer que a terceirização choca-se com a "estrutura teórica e normativa

original do Direito do Trabalho, e esse é o principal motivo das restrições à adoção dessa prática tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Fato é que a doutrina e a jurisprudência trabalhistas tendem a enxergá-la como "uma modalidade excetiva de contratação de força de trabalho".

A terceirização no Brasil é fenômeno relativamente novo. Partindo dessa premissa, existe uma clara percepção atual de que o processo de terceirização produz inquestionáveis transformações tanto no mercado de trabalho quanto em nosso ordenamento jurídico, mas, ato reflexo, inexistente clareza quanto à real dimensão e extensão de tais transformações. Para Delgado (2006, p.430), "faltam, principalmente, ao ramo trabalhista e seus operadores os instrumentos analíticos necessários para suplantar a perplexidade e submeter o processo sociojurídico da terceirização às direções essenciais do Direito do Trabalho". Essa compreensão é necessária para que a terceirização não se transforme "na antítese dos princípios, institutos e regras que sempre foram a marca civilizatória e distintiva desse ramo jurídico no contexto da cultura ocidental".

Robortella (1997) descreve que terceirização é "uma estratégia econômica que proporciona qualidade, agilidade, simplicidade e competitividade", enquanto processo de transferência de atividades acessórias e de apoio a terceiros, na qualidade de parceiros prestando serviços ou produzindo bens para a tomadora de serviços.

2.3 A TERCEIRIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA GESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Segundo Moreira Neto (2007, p.17), a Administração Pública, definida como "gestão de interesses gerais constitucionalmente cometida às organizações políticas", apresenta três fases evolutivas: absolutismo, estatismo e democracia.

Em sua primeira fase – absolutismo – a referência era o interesse do rei, e, por esse motivo, tal fase caracterizava-se como administração regaliana. Em sequência à fase do absolutismo, com a prevalência do interesse do Estado, a Administração Pública passou a caracterizar-se como burocrática. Superveniente às fases do absolutismo e do estatismo, inicia-se a fase da democracia, que faz prevalecer o interesse da sociedade, caracterizando-se, então, como uma etapa da administração gerencial.

Explica, Moreira Neto (2007, p.17), que a transição da fase do estatismo para a fase da democracia teve início com a reforma administrativa, desenvolvendo-se em duas etapas: etapa constitucional, fase em que novos conceitos e princípios tem lugar para ser firmados e reformulados, e etapa legislativa ordinária, responsável por complementar e dar exequibilidade à reforma.

No Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro do Governo Fernando Henrique Cardoso, foi o idealizador de grande parte das propostas de reforma do aparato estatal.

Segundo Pereira (1999, p.242-243), após a assunção pelo Estado, no século XX, de uma gama enorme de serviços sociais, de papéis econômicos, regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, a ineficiência da Administração Pública burocrática destacou-se. Aos poucos, delinear-se contornos de uma nova Administração Pública, em que se impunham as seguintes necessidades:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, por meio de delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) pressuposto da confiança limitada, e não da desconfiança total;
- d) controle *a posteriori*, em vez de controle rígido, passo a passo dos processos administrativos;
- e) administração voltada para o atendimento do cidadão em vez de autorreferidas.

A introdução de alguns princípios básicos do estatismo (administração gerencial) ocorreu no ano de 1967, com a promulgação do Decreto-lei n.º 200, que privilegiou a descentralização, trazendo autonomia à administração indireta. Com a promulgação desse Decreto, a descentralização, já adotada em várias situações, teve, enfim, uma legal previsão. Assim, deu-se a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse panorama, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados foram Instituídos como princípio de racionalidade

administrativa. Nas unidades descentralizadas, foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho, prescindindo da realização de concursos públicos para a contratação de pessoal.

Para Pereira (1999, p.246-247):

O Constituinte de 1988 percebeu, então, que a administração burocrática clássica, que começava a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente nos estados e municípios – clientelismo que se acentuara após a redemocratização.

A Constituição Federal de 1988, em reação ao populismo e ao fisiologismo nascidos da democracia, acabou por consolidar uma administração centralizada, rígida e hierárquica, focada prioritariamente, na administração direta, revelando princípios de uma administração burocrática.

Na tentativa de retomada do crescimento econômico, houve aumento do gasto público e elevação forçada dos salários reais, com manutenção do modelo de substituição de importações, resultando no Plano Cruzado. Ainda, foram instaurados o "regime jurídico único" para servidores civis da Administração Pública direta e das autarquias e fundações; a estabilidade contra dispensas arbitrárias; o regramento para contratação por meio de concursos públicos; e os privilégios, como aposentadoria com remuneração integral e especiais para servidores, acúmulo de aposentadoria para professores universitários, transformação de funcionários celetistas de fundações e autarquias em estatutários.

Nesse cenário, revelou-se um serviço público mais ineficiente e caro, bem como a separação do mercado de trabalho público do mercado de trabalho privado. Como mérito, a Carta Magna tornou obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário público.

Em 1990, após uma hiperinflação, no governo Collor as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganharam real impulso. Isso ocorreu com a abertura comercial, a continuidade da privatização e a promoção do ajuste fiscal.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surgiu uma nova oportunidade para a reforma do Estado: a Administração Pública gerencial passou a utilizar princípios do Direito Administrativo dentro do aparato estatal, com foco no

cidadão. Como prioridade, desponta a eficiência dos serviços por meio de avaliação de desempenho e controle de resultados.

A administração gerencial apresentou como características as descentralizações política e administrativa, a instituição de organizações com poucos níveis de hierarquia, flexibilidade organizacional, limitação de confiança em relação aos funcionários e dirigentes, administração direcionada ao atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

A descentralização política e administrativa foi implementada por duas formas: terceirização ou publicização de atividades exclusivas do Estado e maior descentralização das atividades exclusivas do Estado.

Enquanto na terceirização a prestação de serviços auxiliares do Estado, tais como obras públicas, limpeza, serviços de alimentação, digitação etc., são repassadas para empresas privadas, na publicização, a execução dos serviços sociais são executadas por meio de contrato de gestão. Ainda, verifica-se maior autonomia e responsabilidade pública dos gestores das agências executivas e agências reguladoras.

A responsabilidade gerencial destaca-se na administração por resultados, por concorrência administrada e por controle social. Nesse passo, a valorização e a capacitação do alto e do médio escalão dos servidores públicos, responsáveis pelo exercício do "poder de estado", é priorizada, conduzindo as atividades auxiliares, como no caso de serviço de limpeza e segurança a um processo de terceirização.

A opção da reforma teve o intuito de conceder maior eficiência ao Estado, e o controle social revelou-se indispensável para o sucesso dessa administração.

Fortini (2009), partindo da premissa que o "direito administrativo da exorbitância" está definindo, alerta que é necessário implementar uma "releitura do contrato administrativo". Nesse contexto, a autora entende que a concepção puramente administrativa da gestão da coisa pública deve ser substituída por um modelo que valorize a satisfação da sociedade, "atribuindo a devida atenção à relação entre o Poder Público e os particulares". Assim, sugere a terceirização como um instrumento nas mãos da Administração Pública que tem competência para melhorar a gestão do interesse público.

A terceirização constitui meio de liberar a empresa da realização de determinadas atividades, permitindo concentração de esforços em segmentos mais relevantes. Por esse motivo, segue amparada na redução de custos e na idéia de

eficiência, mas deve se dar dentro dos limites constitucionais e nas atividades consideradas não-finalísticas (FORTINI, 2009).

Miola (2009) aponta em artigo trechos de uma palestra proferida no 4.º Seminário Nacional de Direito Administrativo, realizado em São Paulo-SP, no período de 24 a 29.11.1996, na qual Moreira Neto discorria sobre "novos ou renovados fenômenos do Direito Público", e posicionava-se no seguinte sentido:

Ora, a colaboração entre esses dois setores está indissociavelmente ligada à visão juspolítica prevalecente sobre a própria relação entre o Estado e a sociedade, o que se espelha na ordem jurídica adotada. Nesse sentido, podem-se distinguir, esquematicamente, três fases no direito moderno: a liberal, que dominou o final do século XVIII e grande parte do século XIX, caracterizadora do Estado de Direito; a social, que se estendeu do século XIX até o final do século XX, caracterizadora do Estado Social, sob suas duas formas dominantes, o Estado do Bem-Estar Social e o Estado Socialista; e a instrumental, que surge no final do século XX sob a forma do Estado Democrático de Direito. Se o Estado de Direito não desenvolveu a colaboração econômica além das concessões, e o Estado Social praticamente a extinguiu, o Estado Democrático de Direito impregnado de uma visão instrumental do Poder Público, vem se caracterizando por uma intensa reaproximação entre o Estado e a sociedade, o que se evidencia na participação, particularmente na fiscalização aberta da atividade administrativa, e na colaboração, seja política, econômica ou social, com destaque, aqui, no campo econômico, das modalidades de parceria.

Para Miola (2009), "a parceria entre o público e o privado parece mesmo ser a tônica do momento; a síntese de uma nova ordem de relações de entendimento, de consensualidade que passa a se valorizar e intensificar nestes dias". Contudo, em seu entendimento, é fundamental que se identifique quais serviços podem ser terceirizados e quais devem ser prestados diretamente pelo Estado.

Moreira Neto (1996, p.80), ao tratar da adequada aplicação dos institutos de colaboração na execução de serviços públicos de natureza econômica cometidos ao Estado, apresenta um método para esse tratamento, o qual é composto por três fases, a saber: definição por competência – que consiste em confirmar na Constituição o fundamento para que o serviço seja executado –; definição por modo de execução – a escolha desse modo de execução considerando a natureza econômica e a preferência pela execução a cargo do setor privado –; e definição por regime de execução – que consiste na escolha do regime de execução, que pode abraçar a terceirização. De acordo com a escolha é que a natureza jurídica da delegação da atividade-fim se revela ou, ainda, em caso de indelegabilidade do serviço como um todo, da transferência parcial de atividades-meio sem que haja delegação.

A terceirização deve acontecer nas atividades-meio, e esse processo é conhecido como a desverticalização das atividades empresariais também no seio da Administração Pública em regime de parceria, ideia que concentra a possibilidade de terceirização lícita, nunca confundida com agenciamento de mão de obra (MIOLA, 2009).

A respeito do assunto, Doetzer e Almeida (2006 p.600) descrevem que o processo histórico da terceirização veio gradativamente se desenvolvendo pela prática, muitas vezes ao largo do regramento jurídico e negligenciando o aspecto legal que essa relação estabelece. E, complementam que, por se tratar de fenômeno relativamente novo no ordenamento jurídico que envolve as relações de trabalho no Brasil, assumiu melhores estrutura e dimensão de amplitude em nosso País somente nos últimos 30 anos do segundo milênio. Salientam, as citadas autoras, que, a exemplo das empresas privadas, também a Administração Pública tem buscado em terceiros suporte para suas atividades, a fim de focar sua atuação na sua atividade-fim. Assim, também no âmbito público tem ocorrido a contratação de empresas para desempenhar atividades acessórias, tendência decorrente da própria modificação do papel do Estado. Com a falência do modelo do Bem-estar Social, no qual o Estado assumia uma enorme gama de atividades, iniciou-se o desenvolvimento de um novo modelo estatal, marcado pela atuação conjunta do Estado com a iniciativa privada, propiciando grande destaque para figuras como as parcerias, que remetem também à terceirização.

2.4 A NORMATIZAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A descentralização administrativa foi introduzida no Brasil com o Decreto-lei n.º 200 (BRASIL, 1967) e com a Lei n.º 5.645 (BRASIL, 1970).

O Decreto-lei n.º 200 (BRASIL, 1967) foi publicado com vistas a desobrigar a Administração da incumbência de tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como a restringir o crescimento desmesurado da máquina administrativa. Esse diploma legal pugna pela desvinculação da realização material de tarefas executivas, prevendo que se recorra, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato. Contudo, para que isso aconteça, o diploma legal exige a existência, na área, de iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Por sua vez, a Lei n.º 5.645 (BRASIL, 1970) refere-se a atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpezas e

outras assemelhadas. Pelo teor desse diploma legal, permitia-se a contratação mediante execução indireta, em conformidade com o § 7.º do art. 10 do Decreto-lei n.º 200 (BRASIL, 1967).

Ainda, registre-se que a locação de serviços foi apontada no Decreto-lei n.º 2.300 (BRASIL, 1986), posteriormente revogado pelo art. 126 da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993).

Em sede constitucional, o enfoque das contratações com a Administração Pública, mais propriamente descritas no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), conduz à compreensão de que a escolha do parceiro que irá executar o contrato deve atender a princípios próprios da Administração e a outros correlatos. Ressalvadas situações de cunho específico, os contratos administrativos devem ser operacionalizados por meio de processo de licitação pública. O artigo em questão encontra-se assim redigido:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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.

Pela redação desse artigo, com exceção dos casos determinados em lei, obras, serviços, compras e alienações submetem-se à contratação mediante processo de licitação pública.

Licitação Pública é um procedimento administrativo formal, prévio à celebração de contratos administrativos. Esse procedimento é processado de acordo com critérios preestabelecidos e divulgados. O objetivo da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa. Contudo, ela deve efetivar-se com observância do princípio da isonomia e dos demais princípios básicos elencados no art. 3.º da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993).

Consoante o *caput* do art. 3.º da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993), a licitação deverá ser processada e julgada em conformidade não só com o princípio da isonomia, mas também com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa (estes inerentes a

toda atividade administrativa) e com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (estes específicos da licitação).

Doetzer e Almeida (2006 p. 600) esclarecem que as etapas desse procedimento compreendem duas fases, sendo a primeira considerada interna e a segunda externa. Explicam, as citadas autoras, que "a fase interna envolve o planejamento da licitação e a elaboração do edital; já a fase externa compreende a condução e o julgamento da licitação". As fases interna e externa da licitação são assim resumidas:

Durante a fase interna da licitação, a Administração tem o dever de avaliar sobre qual objeto reside o interesse público. Com base nessa avaliação será elaborado o edital, no qual restará descrito o objeto que a Administração pretende contratar, utilizando-se linguagem sucinta e clara (art. 40, inc. I, da Lei n.º 8.666/93), bem como previstas as condições relativas à fase de habilitação (análise da pessoa do licitante) e de propostas (enfoca-se o bem ou serviço licitado). Ressalte-se que somente deverão ser elencados os requisitos essencialmente necessários ao atendimento do interesse público em questão, conforme decorre do teor do art. 3.º, § 1.º, inc. I, da Lei n.º 8.666/93.

Tratando-se de contratação de prestação de serviços, é imprescindível que a descrição do objeto resulte na elaboração de um projeto básico, no qual deverão estar especificados os quantitativos e os custos dos insumos necessários (art. 6.º, inciso IX, alínea "f"; art. 7.º, § 2.º, incisos. I e II e art. 40, § 2.º, incisos. I e II, da Lei n.º 8.666/93).

Encerrada a fase interna da licitação e, em seguida, publicado o instrumento convocatório, a Administração e os licitantes estarão vinculados aos seus termos. Assim, os licitantes deverão elaborar suas propostas levando em consideração as quantidades e custos constantes nas planilhas anexas ao edital e à autoridade competente, por sua vez, deverá promover o julgamento das propostas também considerando essa realidade (art. 40, § 2.º, incisos. I e II, da Lei n.º 8.666/93) por força do princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo (arts. 3.º, 41 e 44 da Lei n.º 8.666/93).

A licitação deve assegurar que os participantes do processo concorram em igualdade de condições, que sejam estabelecidas cláusulas de obrigações de pagamento e mantidas as efetivas condições apresentadas quando da proposta, nos termos da lei. O procedimento licitatório somente permitirá as exigências de qualificações técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ensina Mendes (2008, p.11) que "a contratação pública é uma realidade jurídica ampla, que compreende o planejamento do que se quer contratar, a realização da própria licitação e, por fim, a gestão do contrato propriamente dito".

Para o autor, o processo de contratação pública tem três grandes fases: fase interna, fase externa e fase contratual. Na fase interna, o encargo é planejado e é elaborado o edital com a definição das regras de disputa. A fase externa destina-se à licitação, meio pelo qual, mediante análise do licitante, é feita a escolha da proposta mais vantajosa. A última fase é a contratual.

O contrato administrativo, segundo Mendes (2008, p.11), é um negócio jurídico representado por um encargo e uma remuneração equivalentes, materializado em um instrumento. Para o citado autor, em verdade, o contrato é definido durante a licitação, "o que ocorre depois que a licitação se encerra é a formalização ou instrumentalização do contrato", e não o "acordo de vontades".

Atualmente, a prestação de serviços por execução direta ou indireta (regime de empreitada/tarefa), para obras e serviços, poderá ocorrer por intermédio do processo de terceirização, no amparo dos arts. 6.º, 10 e 13 da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. IX, prevê a hipótese de a lei estabelecer casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público. Essa contratação foi regulamentada com a Lei n.º 8.745 (BRASIL, 1993), mas somente será operacionalizada quando envolver atividades consideradas intermediárias, exceto se comprovado o acréscimo temporário de serviços ou a diminuição dos servidores que fazem parte do quadro permanente. Referido raciocínio reforça a tese da validade da terceirização apenas para atividades consideradas meio.

Construído sobre a base desse raciocínio, o § 1.º do art. 1.º do Decreto n.º 2.271 (BRASIL, 1997) apresenta, exemplificativamente, algumas atividades que podem ser objeto de um contrato administrativo de prestação de serviços, já que devem ser operadas, preferencialmente, por execução indireta.

As atividades elencadas no § 1.º do art. 1.º do Decreto n.º 2.271/97 (BRASIL, 1997) são as seguintes: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenções de prédios, equipamentos e instalações. Na sequência, o § 2.º do citado diploma proíbe que as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão/entidade sejam objeto de execução indireta, salvo expressa disposição legal em sentido contrário ou quando o cargo em questão restar extinto, de forma total ou parcial, no âmbito do quadro geral de

pessoal. Em síntese, a Administração deverá se resguardar de contratações que tenham como objeto o fornecimento de mão de obra, dedicando-se, apenas, a firmar contratos com empresas privadas para a prestação de serviços.

Externam a intenção do legislador os seguintes documentos:

Acórdão n.º 836, de 2007. Tribunal de Contas da União. Plenário. Data do julgamento: 09 de maio de 2007. Relator: Benjamin Zymler:

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

[...]

9.1.1. exclua do objeto do contrato 13!2005, firmado com a empresa (omissis), no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as atividades que detenham correlação com as atribuições dos cargos previstos no quadro de pessoal ou configurem terceirização de atividades não passíveis de execução indireta, em observância ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e no art. 1.º, § 2.º, do Decreto n.º 2.271/1997."

Termo de Conciliação Judicial firmado entre o Ministério Público do Trabalho e a União - (Brasília, 05 de novembro de 2007), Processo n.º 00810-2006-017-10-00-7

Assunto: Terceirização – Responsabilidade – Regularização de Contratos. CLÁUSULA PRIMEIRA. A UNIÃO se compromete a contratar serviços terceirizados apenas e exclusivamente nas hipóteses autorizadas pelo Decreto n.º 2.271, de 7 de junho de 1997, observado o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Quanto ao seu objeto, o contrato administrativo visa a prestação de serviços, e não o fornecimento simples de mão-de-obra. Sobre o assunto, DI PIETRO (2005, p.232.) leciona que o "que é possível, como forma de terceirização válida, é o contrato que tenha por objeto a prestação de serviço, à semelhança do que ocorre com a empreitada, em que o contratante quer o resultado, por exemplo, o serviço de limpeza, de transportes, de vigilância, de contabilidade e outros que não constituam a atividade-fim da empresa tomadora do serviço".

Por serviço, deve ser entendida "toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais", como preconiza o inciso II do art. 6.º da Lei n.º 8.666 (BRASIL, 1993).

Albuquerque (1997 p. 677) explica que o fornecimento de mão de obra, segundo definição de Leiria, é conferido "à atividade da empresa que tem como objetivo social o fornecimento, para outras empresas, de força de trabalho em caráter temporário", já que "essas empresas têm em seus quadros profissionais de várias atividades, com a única finalidade de atender, sempre em caráter

emergencial e temporário, às necessidades de outras empresas". De outro modo, a prestação de serviços é a "execução de atividades, em decorrência de vínculo contratual, por empresa que detenha *know-how* na atividade objeto da contratação". A relação, nesse caso, não se dá com subordinação nem personalidade, e o foco é o valor do serviço prestado. A contratação envolve a execução do objeto do contrato.

2.4.1 Compreensão das Atividades- Fim e Meio no Âmbito da Administração Pública

Para Delgado (2006, p.440), as atividades-fim são entendidas como "as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços".

Quanto às atividades-meio, Delgado (2006, p.440) leciona serem "funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu pertencimento no contexto empresarial econômico mais amplo. São, portanto, atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços".

Quando a terceirização acontece no âmbito da Administração Pública, as empresas prestadoras de serviços executam atividades indiretas, acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade contratante, estendendo-se por mais de um exercício financeiro. Nesse caso, a interrupção do serviço poderá comprometer as atividades desempenhadas pela contratante. Via reversa, não podem ser terceirizadas atividades entendidas como finalísticas ou próprias da Administração Pública. Nesse sentido a seguinte decisão de jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

CONSTITUCIONAL – MANDADO DE SEGURANÇA – TRABALHISTA – MULTA IMPOSTA PELA FISCALIZAÇÃO DO TRABALHO – COOPERATIVA – DESEMPENHO DE ATIVIDADE-FIM – TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA – DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA.

1. O mandado de segurança é o remédio constitucional destinado a corrigir violação a direito líquido e certo, aferível de plano, independentemente de dilação probatória. No caso os fatos estão provados.
 2. Não basta alegar-se que a mão-de-obra é terceirizada para justificar a ausência de anotação na CTPS dos trabalhadores, se a realidade demonstra tentativa de burlar a legislação trabalhista, dissimulando a relação empregatícia.
 3. Não é cabível a terceirização de serviços relacionados com a atividade-fim da empresa.
2. Apelação improvida.
(TRF 1ª Região, Apelação em Mandado de Segurança n.º 2000.37.01.001811-3/MA)

Na mesma linha de entendimento, Doetzer e Almeida (2006, p.600) reportam-se à terceirização lícita no âmbito público quando se destinar a atividades acessórias, materiais, as quais as autoras convencionam denominar "atividades-meio". Fundamentam seu posicionamento no teor conferido ao art. 1.º do Decreto n.º 2.271/97, que versa sobre a contratação de serviços no âmbito da Administração Pública Federal. Eis a redação do referido diploma legal:

Art. 1.º 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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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.

Em conclusão sobre a questão das atividades fim e meio, Doetzer e Almeida (2006, p.600) alertam que, antes que se pretenda utilizar o instrumento de terceirização no âmbito público, não se pode desviar o foco de que a atividade a ser terceirizada é atividade-meio, "essenciais ao funcionamento do ente ou órgão e ao atingimento de sua finalidade institucional, mas diversas de suas funções precípuas, correspondentes à sua atividade-fim, predominante". Quanto àquelas atividades típicas do Estado e relacionadas com o exercício de função genuinamente pública, Doetzer e Almeida (2006, p.600) frisam que "deverão ser desempenhadas por servidores públicos, integrantes dos quadros próprios da Administração, os quais, a rigor, são contratados mediante concurso público, nos termos do art. 37, inc. II, da Constituição da República".

2.5 UM REFLEXO DA TERCEIRIZAÇÃO: A QUESTÃO TRABALHISTA

Muito embora a relação existente entre a empresa prestadora de serviços e a Administração Pública caracterize um contrato administrativo, e até por se tratar de serviço contínuo, é imprescindível que as relações de trabalho firmadas entre a empresa terceirizada e seus empregados sejam regidas pela legislação trabalhista. Essa regência tem como base legal o art. 7.º e incisos da Constituição Federal de 1988 e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, e como elemento principal, a subordinação, por isso não se trata de simples relação de trabalho, mas de relação de emprego.

Enquanto a relação de trabalho pode ser entendida como qualquer liame jurídico que liga uma prestação de serviço, a relação de emprego é espécie do gênero "relação de trabalho", porque se ocupa do trabalho subordinado (Delgado (2006, p.286).

O conceito de empregado é extraído do art. 3.º da CLT e nele destacam-se quatro requisitos indispensáveis à sua formação. Pela opção do legislador, sempre que os quatro requisitos estiverem presentes, o vínculo de empregado restará caracterizado. Desse conceito podem ser extraídos os quatro principais requisitos: pessoa física; serviço de natureza não- eventual; dependência; e onerosidade.

Em resumo, quanto aos quatro requisitos, Delgado (2006, p.291-305) ensina:

- a) pessoa física: somente a pessoa física, natural, pode ser sujeita dos direitos trabalhistas; nesse requisito pode-se acrescentar a personalidade, já que se faz necessária a realização do trabalho por determinada pessoa, sem substituições;
- b) serviços de natureza não-eventual: são serviços contínuos, em que se sobressai o seu caráter de costume, de conduta repetida, de renovação, de coisa frequente ou comum. O empregado disponibiliza a sua força de trabalho de forma repetida ou freqüente;
- c) subordinação: também conhecida como dependência, é o fator de maior relevância e o elemento capaz de diferenciar o empregado de outro trabalhador e pressupõe o dever de acolher o poder de direção da empresa no modo de realizar os serviços, por isso, a subordinação é jurídica e ocorre apenas dentro dos limites do contrato;
- d) onerosidade: pressupõe um encargo, um gravame, um ônus de que deve dispor o empregador para que possa ter à sua disposição aquele trabalho.

A tutela do Direito do Trabalho recai sobre o empregado da empresa prestadora de serviços, e esse trabalhador terá a garantia de todos os direitos constitucionais e celetistas. Contudo, como explica Delgado (2006, p.291-305), o Direito do Trabalho comporta várias fontes. Para o citado autor, as fontes do Direito do Trabalho, consideradas a origem das normas jurídicas, são subdivididas em materiais e formais, mas comportam figuras especiais e controvertidas, com grande relevância no contexto das fontes. Por sua vez, as fontes formais, "mecanismos exteriores e estilizados pelos quais essas regras se revelam para o mundo exterior", subdividem-se em heterônomas (estatais) e autônomas (não-estatais). Assim, o Direito do Trabalho não comporta somente fontes heterônomas, como a Constituição Federal e a CLT, por exemplo, mas também se perfaz com os princípios gerais e específicos ao Direito do Trabalho. Entre os princípios específicos do Direito do Trabalho, destaca-se o princípio da proteção.

Os princípios são "proposições fundamentais que se formam na consciência das pessoas e grupos sociais, a partir de certa realidade, e que, após formadas, direcionam-se à compreensão, reprodução ou recriação dessa realidade" (Delgado 2006, p.198-216).

Para Plá Rodriguez (1993, p.42), os princípios têm funções: informadora (inspiram o legislador, servindo de fundamento para o ordenamento jurídico), normativa (meios de integração do direito) e interpretadora (orientam o juiz ou o intérprete).

Entre os princípios inerentes ao Direito do Trabalho, cabe destaque ao princípio da proteção. No que tange a esse princípio, Plá Rodriguez (1993, p.42-43) leciona que ele se divide em: "*in dúbio pro operário*" (na dúvida, em termos de interpretação, deve-se favorecer o empregado); da norma mais benéfica (prima pela aplicação da norma mais benéfica); e da condição mais vantajosa (garantia de preservação da cláusula mais vantajosa ao trabalhador).

Delgado (2006, p.197-198), ao tratar do princípio da proteção, destaca que ele se refere à "teia de proteção à parte hipossuficiente na relação empregatícia – o obreiro –, visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho".

Barros (2008, p.180) refere-se ao princípio da proteção como sendo "consubstanciado na norma e na condição mais favorável, cujo fundamento se subsume à essência do Direito do Trabalho. Seu propósito consiste em tentar corrigir

desigualdades, criando uma superioridade jurídica em favor do empregado, diante da sua condição de hipossuficiente". Assim, a proteção do Direito do Trabalho recai sobre o empregado da empresa prestadora de serviços. Faz parte do núcleo essencial dos contratos de prestação de serviços terceirizados que a contratação, direção e remuneração dos trabalhadores sejam efetivadas pela empresa prestadora, que é, em verdade, a única empregadora dessa força de trabalho (arts. 2.º e 3.º da CLT), não devendo existir subordinação desses trabalhadores ao poder diretivo, técnico ou disciplinar da Administração contratante.

Dessa forma, o órgão ou a entidade contratante não dispõe de poder para expedir ordens diretas aos trabalhadores da empresa terceirizada. A esse respeito, o art. 10 da Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão n.º 02, de 2008, veda à Administração ou a seu representante praticar atos de ingerência na administração da empresa contratada, tais como exercer poder de mando sobre os empregados da contratada, reportando-se somente aos prepostos e responsáveis por ela indicados.

Essa característica reafirma a conclusão de que as questões atinentes à relação empregado-empregador não dizem respeito, em regra, à Administração contratante. O vínculo de índole trabalhista estabelece-se, exclusivamente, entre a pessoa jurídica de direito privado contratada e seus empregados.

Considerando que a vocação maior do Direito do Trabalho é tutelar a força de trabalho que é colocada à disposição de quem dela se aproveita, a terceirização é fenômeno muito discutido e envolve a questão do receio de que a comercialização do trabalho humano estabeleça-se sob o falso discurso da flexibilização das relações de trabalho (DOETZER, 2007, p.159). Para a citada autora, esse processo pode ser mal compreendido, pois a prática tem demonstrado que, sob o manto da terceirização, empresas inidôneas buscam a obtenção de lucro com a intermediação da mão de obra, fraudam direitos trabalhistas, lesam cofres públicos e não cumprem as obrigações trabalhistas, previdenciárias e de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Lora (2008, p.936), ao discorrer sobre a terceirização, segue detalhando a quebra do modelo clássico trabalhista em que havia a existência de um empregador único. Com a necessidade de especialização maior em todas as áreas de atividade, instaurou-se o fenômeno da descentralização, com o aparecimento de uma relação triangular, envolvendo empresa prestadora, empregado e tomador de serviços, retratado como processo de terceirização. A citada autora reconhece os resultados

vantajosos da terceirização, mas aponta "conseqüências socialmente nefastas, com destaque para a precarização das relações de trabalho" e outros fatores, já que a empresa passou a utilizar essa prática com a clara intenção de redução de custos.

A adoção desse novo modelo de terceirização revelou-se processo irreversível, e a forma com que ela foi conduzida no decorrer dos anos praticamente obrigou o legislador e o aplicador do direito a tentar uma normatização para esses procedimentos e a delinear seus contornos. Segundo Lora (2008, p.936), buscava-se, assim, evitar situações de fraude e de simulação.

Nesse panorama, e na ausência de uma legislação mais específica, os tribunais trabalhistas começaram a fixar seus entendimentos, na tentativa de ocupar esse hiato e resolver as questões que permeiam as forças de trabalho colocadas à disposição e as organizações que se aproveitam dessa força no processo de terceirização. A jurisprudência trabalhista dedicou-se à edição, em um primeiro momento, da Súmula n.º 256, em 1986, e, em um segundo momento, revisando essa Súmula, ocupou-se em editar a Súmula n.º 331, em 1993.

A Súmula n.º 256 do Tribunal Superior do Trabalho dedicava-se a difundir que esse Tribunal considerava ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício direto com o tomador dos serviços, exceto nos casos previstos nas Leis n.ºs 6.019, de 1974 (que trata do trabalho temporário) e 7.102, de 1983 (que trata dos vigilantes). Esse entendimento era claro no sentido de que a ilicitude da terceirização ocasionava o vínculo de emprego com o tomador dos serviços.

Ante a constatação das exceções descritas no Decreto-lei n.º 200/67 e na Lei 8.645/70, e principalmente com a determinação proibitiva de contratação de trabalhadores pelos entes estatais sem aprovação em concurso público, descrita na Constituição Federal de 1988, a Súmula n.º 256 foi revista pela de n.º 331, assim redigida à época:

- I A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador de serviços, salvo o caso de trabalho temporário (Lei n.º 6.019, de 03.01.1974).
- II A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República).
- III Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n.º 7.102, de 20.06.1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e subordinação direta.

IV O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

No ano de 2000, o inciso IV da Súmula n.º 331 teve nova redação. A alteração desse inciso propôs-se a especificar que o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte das empresas prestadoras de serviço, também implicaria responsabilidade subsidiária, mesmo em contratos firmados com órgãos da Administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, ficando assim redigido:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993).

Para Delgado (2006, p.441), a Súmula n.º 331 teve a cautela de "esclarecer que o modelo terceirizante não pode ser utilizado de modo fraudulento". No seu entender, tanto a subordinação quanto a pessoalidade devem se restringir à empresa terceirizante e nunca de forma direta com a empresa tomadora dos serviços. No que tange à Administração Pública, Delgado (2006, p.458) ressalta a não exceção de responsabilidade atribuída à Administração Pública e justifica-se afirmando que a responsabilidade não poderia ocorrer de forma excludente, visto que a exceção a essa responsabilidade fere frontalmente a regra da responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus agentes.

No aspecto processual, é competente a Justiça do Trabalho para apreciar as reclamações movidas pelos empregados das empresas prestadoras de serviços na busca por direitos trabalhistas. Por sua vez, a jurisprudência, na Súmula n.º 331, inciso IV, do Tribunal Superior do Trabalho, firmou a responsabilidade subsidiária daquele que toma os serviços, mas especificou que essa responsabilidade somente poderá ser declarada se a empresa contratante figurar no pólo passivo da lide trabalhista que se instaurou (DELGADO, 2006, p.460-461).

A grande celeuma que se instalava tinha como ponto principal a redação conferida ao § 1.º do art. 71 da Lei n.º 8.666, de 1993:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1.º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos estabelecidos neste artigo não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o registro de imóveis.

2.5.1 A Defesa da Não-Responsabilização

No parágrafo 1.º do art. 71 da CLT, o legislador procurou excluir a responsabilidade da Administração Pública pelos créditos trabalhistas devidos pelos empregados das empresas contratadas que prestaram serviços durante o contrato administrativo.

A corrente de entendimento que se manifesta pela ausência de responsabilidade da Administração sobre os créditos trabalhistas que a empresa prestadora de serviços não conseguiu honrar em relação aos seus empregados posicionava-se no sentido de que atribuir a responsabilidade à Administração Pública revela desrespeito ao § 1.º do art. 71 da Lei n.º 8.666/93 e, por esse motivo, fere o princípio constitucional da legalidade. Nesse sentido, explica Costa (2005, p.131) que a jurisprudência apenas orienta os órgãos jurisdicionais, não possuindo força vinculante, de lei, e que, no caso concreto, a Lei de Licitações é expressa: a inadimplência do contratado no que tange aos encargos trabalhistas não transfere a responsabilidade por seu pagamento à Administração Pública. Para o autor, desrespeitar o teor da Lei em face da aplicação da Súmula fere o princípio da legalidade, que norteia as relações Estado-sociedade.

Outro argumento é a inexistência de lei determinando expressamente que à Administração caberia a responsabilidade subsidiária, que Costa (2005, p.131) sustenta com amparo nos artigos 5.º, inciso II e 22, inciso I, da Constituição Federal de 1988, abaixo transcritos:

Art. 5.º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

[...]

Para Costa (2005, p.131), os dispositivos acima citados fazem concluir que "a exegese contida no Enunciado n.º 331 carece de amparo constitucional, não podendo ser levada a efeito para responsabilizar a Administração Pública, mesmo em grau subsidiário, quando o empregador deixar de recolher as obrigações trabalhistas de seus empregados. Há, portanto, necessidade de lei própria norteando a matéria, o que até então não existe".

Aliado aos fundamentos acima, Costa (2005, p.131) defende que a própria existência do art. 71, somada ao fundamento administrativo da primazia do bem comum sobre os interesses particulares, não autorizam que decisões judiciais tenham como base uma Súmula. Para o autor, no procedimento licitatório não existe margem para preferências pessoais ou escolhas de ordem subjetiva, sendo imprescindível a aplicação de isonomia entre a Administração e a empresa prestadora de serviços. Ainda, acrescenta que no contrato administrativo de prestação de serviços impera o "interesse público, representado pelo Estado", razão pela qual, no caso concreto, "esse interesse não pode ser afastado em face do princípio da indisponibilidade".

Por fim, vale destacar o pensamento de Ramos (2001, p.145-146, p.148), para quem "a responsabilidade do tomador de serviços deve limitar-se às hipóteses de terceirização ilícita", dada a ocorrência de fraude. Para a autora, inexistente o dever de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas fora das "hipóteses previstas no ordenamento jurídico". Assim, conclui, no que tange às verbas de natureza salarial, que inexistiria a obrigação de fiscalizar, não havendo argumentos capazes de sustentar a culpa "*in eligendo*" e "*in vigilando*" da Administração Pública que contratou a empresa prestadora de serviços sob procedimento licitatório regular. Portanto, assinala não prevalecer o "*nexo causal*" capaz de atribuir ao Estado a responsabilidade objetiva.

2.5.2 A Defesa da Responsabilidade Subsidiária

Como visto, os tribunais trabalhistas abraçaram a tese da responsabilidade subsidiária da Administração Pública quando da contratação de serviços contínuos em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços.

Preliminarmente, cumpre distinguir a responsabilidade subsidiária da responsabilidade solidária. Explica Doetzer (2007, p.159) que na responsabilidade subsidiária, na hipótese de inexistir o pagamento da dívida pelo devedor principal (no caso,

a empresa prestadora de serviços), a quitação dos haveres ficará a cargo do segundo devedor (Administração). De outro modo, na responsabilidade solidária (decorrente de lei, vontade das partes ou ilicitude do ato), existindo múltiplos credores ou devedores na obrigação, cada credor poderá exigir a integralidade da prestação como se fosse o único existente. Nessa espécie de responsabilidade, cada um dos devedores se obriga na totalidade do débito, agindo como único devedor perante todos.

Para a devida compreensão das razões que fundamentaram a opção da responsabilidade subsidiária nos contratos de terceirização que envolvem a Administração Pública e as empresas prestadoras de serviço, é importante destacar que a tutela do Direito do Trabalho recai sobre a efetiva força de trabalho que foi colocada à disposição de quem dela se aproveitou. Partindo dessa premissa, avalia-se o fato de que tanto a Administração Pública quanto a empresa prestadora de serviços, no caso da terceirização, utilizam-se da força de trabalho despendida pelos empregados envolvidos na prestação de serviços (DOETZER, 2007, p.159).

Por considerar a tutela da força de trabalho colocada à disposição de quem dela se aproveitou, o entendimento dos tribunais trabalhistas fundou-se no princípio da proteção para aplicar a responsabilidade subsidiária da Administração em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços.

Argumentam, os defensores da aplicação desse princípio na tese da responsabilização subsidiária, que também é possível invocar a aplicação do princípio da isonomia. Aqui, o princípio da isonomia é invocado para equiparar os trabalhadores, garantindo que todos possam ter acesso à defesa de seus direitos. O fundamento da aplicação do princípio da isonomia é no sentido de que os princípios do Direito do Trabalho destoam completamente da ideia de conceder tratamento diferenciado a um empregado envolvido com uma terceirização firmada no âmbito da Administração daquela firmada no âmbito particular. Nesse sentido, Ferraz (2006, p.262) manifesta-se:

O trabalhador contratado por uma empresa prestadora, terceirizada, para prestar serviços em uma empresa estatal, investida nas funções de tomadora de seus serviços, não pode ser atropelado, discriminado, em seus direitos, por normas constitucionais (art. 37, II, CF 88) e por normas infraconstitucionais (art. 71, § 1.º, da Lei n. 8.666/93), diante do princípio da igualdade (art. 5.º, *caput* e inciso I, CF/88), protegido como cláusula pétrea pela nossa Carta Magna.

Para Abdala (1996, p.589), as orientações que nortearam a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho foram o texto do art. 455 da CLT, a teoria da culpa extracontratual, a teoria do risco e o princípio da proteção. Quanto ao art. 455 da CLT, sua redação é no sentido de haver responsabilidade do empregador principal, nos contratos de subempreitada, pelo inadimplemento do subempreiteiro em relação aos direitos de empregados. Já a teoria da culpa extracontratual é fundamentada na existência de um dever de caráter geral de não causar dano a outro. Por sua vez, tanto a teoria do risco quanto o princípio de proteção buscam responsabilizar indiretamente aquele que se beneficiou da força de trabalho disponibilizada, conferindo ampla proteção ao trabalhador.

Em resumo, Doetzer (2007, p.159) escreve que tanto o Direito Civil (aplicado subsidiariamente à CLT por força do parágrafo único do art. 8.º da CLT) quanto os próprios arts. 9.º e 455 da CLT tutelam os créditos que possam surgir de relações trabalhistas terceirizadas. E complementa:

"O § 6.º do art. 37 da Carta Maior delimita uma responsabilidade de ordem objetiva que determina ao Poder Público a reparação de danos decorrentes de atos ilícitos praticados contra terceiros. Nesse momento, surge a possibilidade de responsabilização do servidor que, por dolo ou culpa, ocasionou tal dano, por meio de ação de regresso. Nesse sentido, o § 1.º do art. 71 se revela em reforço para que a Administração demande ação regressiva contra os responsáveis".

O entendimento explicitado por Doetzer (2007, p.159) pode ser ilustrado pela seguinte decisão de jurisprudência:

TRT-PR-04-07-2003 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. A sujeição da administração pública direta do Estado ao princípio insculpido no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal não constitui óbice para negar a responsabilidade subsidiária do município pelos créditos trabalhistas inadimplidos pelas entidades prestadoras de serviços, mesmo que regular a intermediação. O artigo 71 da Lei nº 8.666-93 também não impede a responsabilização, apenas assegura o direito de regresso a ser exercido no Juízo competente. Inteligência do inciso IV do Enunciado nº 331 do TST, com redação dada pela Resolução nº 96, de 11 de setembro de 1999. TRT-PR-00294-2000-022-09-00-6 (RO-13058-2002) – Acórdão – 15046-2003 – Relator: Exmo. Juiz ALTINO PEDROZO DOS SANTOS – Publicado no DJPR em 04-07-2003.

Na opinião de Doetzer (2007, p.159), "considerando que a responsabilidade solidária somente poderá se dar por determinação legal, vontade das partes

ou ilicitude do ato, a posição do TST de considerar a responsabilidade subsidiária por analogia ao art. 455 da CLT é muito lúcida".

O Supremo Tribunal Federal, em Acórdão exarado pela 2ª Turma no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 390.517-5/ES, confirmou a linha de raciocínio utilizada pelos tribunais trabalhistas, entendendo pela responsabilidade subsidiária e fundamentando sua decisão na observância do princípio constitucional da responsabilidade objetiva e da culpa *in eligendo* e *in vigilando*, como se extrai do voto do Ministro Relator Nelson Jobim:

Sustentei, na decisão agravada, que a resolução da controvérsia depende do prévio exame de norma infraconstitucional (Lei n.º 8.666/93).

Para justificar a conclusão à que cheguei, transcrevo do acórdão recorrido esta parte:

Em observância ao princípio constitucional da responsabilidade objetiva e da culpa *in vigilando* e *in eligendo*, as entidades públicas devem ser cautelosas no procedimento licitatório, para que os contratos com as empresas prestadoras de serviço se façam com firmas idôneas, devendo ser igualmente vigilantes no período de vigência dos contratos firmados.

Se após contratada, revelar-se a empresa prestadora de serviços inadimplente, não poderá o ente público se furtar às obrigações trabalhistas, respondendo subsidiariamente pelos créditos devidos aos empregados que lhe prestam serviços.

Com essa providência impõem-se às empresas contratadas que sejam mais diligentes no cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas com seus empregados.

Por todas essas razões, não vislumbro ofensa aos arts. 71, da Lei n.º 8.666/93, 5.º, II, da CF/88, tampouco contrariedade ao item IV do Enunciado 331/TST. (fls. 101/102).

Com estas considerações, nego provimento ao regimental.

A 2ª Turma do TST também buscou esclarecer de plano a questão:

RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 71 DA LEI N.º 8.666/93. O art. 71 da Lei n.º 8.666/93 tem em mira exonerar a administração pública da responsabilidade principal ou primária, atribuída ao contratado, afastando a possibilidade de vinculação de emprego em desacordo com o art. 37 da Lei Maior. Não a exime, contudo, da responsabilidade subsidiária. O referido dispositivo legal, em verdade, ao isentar a Administração Pública da responsabilidade pelo pagamento de encargos trabalhistas, levou em conta a situação de normalidade e regularidade de procedimento do contratado e do próprio órgão público contratante. Assim sendo, posterior inadimplemento do contratado deve conduzir à responsabilidade subsidiária da contratante, em decorrência mesmo de culpa *in vigilando*. Admitir-se o contrário – como enfatiza recente decisão do Pleno desta Corte, por conduto de voto do eminente

Ministro Moura França – "seria menosprezar todo um arcabouço jurídico de proteção ao empregado e, mais do que isso, olvidar que a Administração Pública deve pautar seus atos não apenas atenta aos princípios da Legalidade, da impessoalidade, mas, sobretudo, pelo da moralidade pública, que não aceita e não pode aceitar, num contexto de evidente ação omissiva ou comissiva, geradora de prejuízos a terceiro, que possa estar ao largo de qualquer co-responsabilidade do ato administrativo que pratica. (TST, RR n.º 527409/99.3, DJ de 07.11.2003.)

Lora (2008, p.938-940) explica que a responsabilidade do tomador de serviços encontra vários fundamentos e os elenca por ordem de relevância: teoria da responsabilidade subjetiva, teoria do abuso do direito, teoria da responsabilidade objetiva e função social do contrato.

Esclarece Lora (2008, p.938) que a teoria da responsabilidade subjetiva é fundada na culpa e decorre do dano causado por ato de dolo ou culpa, com amparo no Direito Civil. Essa teoria é apontada pelos arts. 186 e 927, caput, do Código Civil e é aplicada ao Direito do Trabalho pelo parágrafo único do art. 8.º da CLT. No que tange ao fundamento da teoria, toda ela é construída nas culpas "*in eligendo*" e "*in vigilando*", partindo do pressuposto que aquele que contrata age com culpa quando a empresa contratada não cumpre as suas obrigações trabalhistas e também quando não fiscaliza o contrato e se omite, permitindo, ainda que indiretamente, a irregularidade.

A teoria do abuso do direito, fundamentada no art. 187 do Código Civil, considera que a permissão de terceirizar a atividade meio para maior concentração na atividade final não permite o abuso do direito retratado em contratações de empresas inidôneas e que não consigam honrar com seus compromissos trabalhistas. Para essa teoria, segundo Lora (2008, p.939), se há benefício na utilização da força de trabalho que foi colocada à disposição, quem dela se aproveitou (a contratante) não pode se eximir de qualquer responsabilidade.

Para Lora (2008, p.939), a teoria da responsabilidade objetiva tem lugar no art. 927 do Código Civil e consiste na reparação do dano, independentemente de culpa, pois considera que o risco do empreendimento, por força do art. 2.º da CLT, deve ser suportado pelo empregador e, ainda que subsidiariamente, por aquele que se beneficiou da energia pessoal do empregado, respondendo pelos efeitos danosos que a atividade possa ocasionar às pessoas.

Quanto à função social do contrato, Lora (2008, p.939) esclarece ser lastreada no art. 421 do Código Civil, e que, por essa teoria, o contrato não deve ser fundado somente nas condições de validade, mas também, e principalmente, por normas de caráter moral e social.

Em complemento, Lora (2008, p.939) aponta os princípios constitucionais – dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inciso III), valores sociais do contrato e livre iniciativa (art. 1.º, inciso IV), construção da sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, inciso I), prevalência dos direitos humanos (art. 4.º, inciso II), consagração dos direitos sociais (art. 6.º) e função social da propriedade (art. 170, inciso III) – como "alicerce à teoria da responsabilidade do tomador de serviços", visto que a concretização de todos eles "é que deve orientar a interpretação de todas as normas que integram o ordenamento jurídico, com a conseqüente assecuração, a quem trabalha, da contraprestação de seu labor, postura indispensável para assegurar o chamado mínimo existencial, elemento fundamental da dignidade humana".

2.6 NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS

Como visto, os tribunais trabalhistas adotam a tese da responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas da empresa prestadora de serviços em relação aos empregados envolvidos nessa contratação. Nesse passo, muito embora a terceirização seja uma estratégia que pode ser adotada pela Administração para a realização de serviços contínuos que envolvam atividade-meio, ela é um processo que exige monitoramento adequado em face da responsabilidade subsidiária e do dever de fiscalizar o contrato administrativo.

A escolha adequada do parceiro, no caso, da empresa prestadora de serviço, é condição para que a Administração Pública não incorra em culpa "*in eligendo*". Contudo, essa idoneidade deve ser mantida até o final do contrato, daí a insistência da tese de que a Administração Pública deve fiscalizar o contrato, com o intuito de verificar se os direitos dos empregados envolvidos nessa contratação foram efetivamente cumpridos pelas empresas contratadas.

Martins (2006, p.212), ao comentar a Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, aponta o não-pagamento das verbas trabalhistas devidas ao empregado como demonstração de inidoneidade financeira da empresa contratada. O não-pagamento, no entendimento do autor, é indicativo de culpa *in eligendo* e *in vigilando*, da empresa contratada, que deveria escolher adequadamente uma empresa financeiramente idônea, bem como proceder à fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas.

Corroborando o entendimento de Martins (2006, p. 212), Barros (2008, p. 509) traça um paralelo lógico no sentido de que se o particular, quando terceiriza serviços, deve responder pelos danos decorrentes da culpa *in eligendo* e/ou *in vigilando* que lhe foi imputada, muito mais deve se exigir do Estado que assuma essa responsabilidade, uma vez que a este compete a realização do bem comum, e o bem comum não poderia nunca ser atingido mediante lesão ao direito dos empregados que disponibilizaram sua força de trabalho. A autora acrescenta que a tese da responsabilidade subsidiária do tomador do serviço tem fundamento na existência do risco. A existência do risco é assumida pela Administração Pública quando contrata com empresa prestadora de serviços inadimplente e se beneficia da força de trabalho dos trabalhadores contratados pela prestadora.

Delgado (2006, p.459) também apresenta sua contribuição a respeito do tema:

Ora, a entidade estatal que pratique terceirização com empresa inidônea (isto é, empresa que se torne inadimplente com relação a direitos trabalhistas) comete culpa *in eligendo* (má escolha do contratante), mesmo que tenha firmado a seleção por meio de processo licitatório. Ainda que não se admita essa primeira dimensão da culpa, incide, no caso, outra dimensão, no mínimo a culpa *in vigilando*, (má fiscalização das obrigações contratuais e seus efeitos) passa, desse modo, o ente do Estado a responder pelas verbas trabalhistas devidas pelo empregador terceirizante no período de efetiva terceirização (inciso IV da Súmula 331, do TST).

Do exposto, pode-se inferir que a responsabilidade trabalhista, aplicada de forma subsidiária à Administração em decorrência de contratos de prestação de serviços com ela pactuados, ocasiona um ônus maior à Administração, qual seja, o de promover uma fiscalização bastante rigorosa da execução desse contrato.

A fiscalização do contrato é concentrada nos direitos dos empregados das empresas prestadoras, os quais são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e pela Constituição Federal de 1988 e firmaram, com a prestadora de serviços, um contrato de emprego. Paralelamente ao contrato de emprego, a relação que se estabelece entre a empresa prestadora e a Administração contratante materializa-se em um contrato administrativo.

O contrato administrativo, firmado entre a empresa prestadora de serviços e a Administração Pública, com vistas à execução do serviço contínuo de finalidade-meio é formalizado após o procedimento de licitação.

Nesse passo, o contrato administrativo é regido pela Lei n.º 8.666, também conhecida como Lei de Licitações, bem como por outras normas complementares. No âmbito da Administração Pública, tais normas complementares consistem no Decreto n.º 2.271/97 e na Instrução Normativa n.º 02, do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, publicada no Diário Oficial da União de 02 de maio de 2008.

No que tange ao enquadramento do objeto do contrato administrativo como prestação de serviços contínuos, algumas considerações são de grande importância.

Possível mencionar que são tidos como contínuos os serviços essenciais às atividades da máquina administrativa, aqueles que não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de causar prejuízos. O que caracteriza, então, a continuidade na prestação de um dado serviço é sua repetição rotineira no âmbito da Administração e a sua premência à vista das atividades a serem desempenhadas. A utilização constante e permanente é que vai ensejar a sua manutenção (execução) como condição de satisfação do interesse público.

Para Gasparini (1995, p.378), "o dispositivo somente prestigia serviços e, ainda assim, de execução contínua, que não podem sofrer solução de continuidade, aqueles que não podem ser, na sua execução, interrompidos". São dessa natureza os serviços de vigilância, manutenção e de limpeza.

Por sua vez, prevê a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008, em seu Anexo I, que os serviços continuados "são aqueles cuja interrupção possa comprometer a continuidade das atividades da Administração e cuja necessidade de contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro e continuamente".

Alerta-se que a simples necessidade permanente de execução não se mostra como critério apto para caracterizar um serviço como contínuo, uma vez que vários objetos são executados todo ano, por exemplo, e nem por isso são alçados à categoria de contínuos.

Portanto, se dado serviço tem sua execução constante, essencial, cuja interrupção paralisaria o desenvolvimento das atividades administrativas, é tido como serviço contínuo para fins do art. 57, inc. II, da Lei n.º 8.666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - a prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses.

A Lei de Licitações, ao tratar da contratação ou da operacionalização do contrato, versa sobre o agente público, suas respectivas obrigações e seus deveres no tocante à contratação com o particular.

Em especial, a figura do fiscal do contrato se faz presente no art. 67 da Lei n.º 8.666/93, assim redigido:

Lei n.º 8.666/93

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

[...]

Dessa forma, deve a Administração Pública designar um representante para acompanhar e fiscalizar o contrato administrativo. Por sua vez, a empresa prestadora de serviços, de acordo com o art. 68 da Lei de Licitações, manterá um preposto no local do serviço. O preposto, devidamente aceito pela Administração, representará a empresa prestadora na execução do contrato. Nesse sentido, o posicionamento do Tribunal de Contas da União, exarado no Acórdão n.º 669, de 2008:

Tribunal de Contas da União
Acórdão n.º 669/2008 – Plenário

Acórdão

Auditoria de conformidade versando sobre Terceirização em Tecnologia da Informação (TI).

[...]

9.4. determinar ao [...], com fulcro nos arts. 43, I, da Lei n.º 8.443/1992 e 250, II, do Regimento Interno do TCU, que:

[...]

9.4.15. em atenção ao disposto nos arts. 63 da Lei n.º 8.666/1993 e 4.º, IV, do Decreto n.º 2.271/1997, exija das empresas contratadas a **designação formal de preposto a ser mantido no local dos serviços**, para representá-las durante a execução dos serviços objeto dos contratos e intermediar as solicitações do contratante no que concerne aos terceirizados. Referido preposto deverá ser designado por meio de instrumento específico a exemplo das ordens de serviço, de modo a não caracterizar subordinação direta dos profissionais da contratada ao Ministério da Educação e posterior interposição de mão-de-obra, forma de terceirização considerada ilegal pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Grifo nosso)

(Data do Julgamento: 16/04/08; Relator: Benjamin Zymler)

O objetivo principal da fiscalização do contrato é verificar a conformidade da prestação dos serviços e a alocação dos recursos necessários ao desenvolvimento daquele contrato, assegurando o seu perfeito cumprimento, como se verifica do teor do art. 31 da Instrução Normativa n.º 02, de 2008. Importa apontar que a redação

conferida aos arts 4.º, inciso IV, do Decreto n.º 2.271, de 1997 e 10, inciso I, da Instrução Normativa n.º 02, de 2008, destacam a impossibilidade de subordinação dos empregados da contratada à administração contratante, vedando a inclusão de disposição nesse sentido nos instrumentos contratuais, bem como a cautela do servidor ou da Administração para não incorrer em atos de ingerência na administração da empresa contratada. Como exemplo de ato de ingerência, o inciso I do art. 10 da Instrução Normativa n.º 02 descreve a conduta do exercício do poder de mando sobre os empregados da contratada. Para tanto, o servidor designado ou a Administração devem reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis que foram indicados. A única exceção prevista nesse diploma refere-se aos serviços de recepção e apoio ao usuário.

Outros atos de ingerência apontados nos incisos II e IV do art. 10 da Instrução Normativa n.º 02, de 2008, consistem nas seguintes situações: promoção ou aceite de desvio de função do empregado da empresa contratada e consideração desse trabalhador como eventual colaborador do órgão ou da entidade responsável por essa contratação.

Quando do acompanhamento do contrato, por força do § 1.º do art. 67 da Lei de Licitações, o representante da Administração deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências que estiverem relacionadas com a execução do contrato. Ato contínuo, determinará o procedimento necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

Em seqüência, o § 4.º do mesmo diploma legal aponta que o descumprimento, seja total ou parcial, das responsabilidades assumidas pela contratada, em especial no que tange às obrigações e encargos sociais e trabalhistas, deverá ensejar aplicação de sanções administrativas, previstas no instrumento convocatório e na legislação vigente, podendo culminar em rescisão contratual.

A doutrina, por meio de Meirelles (2002, p.119), assim também se manifesta:

Entende-se por competência administrativa o poder atribuído ao agente da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta da lei e por ela é delimitada. [...]. Daí a oportuna advertência de Caio Tácito de que 'não é competente quem quer, mas quem pode, segundo norma de direito'.

Quando as decisões e providências que devem ser tomadas pelo representante da Administração ultrapassarem a sua competência, o representante deverá solicitar a adoção das medidas convenientes aos seus superiores, em tempo hábil, por força do § 2.º do art. 67 da Lei n.º 8.666, de 1993. Ainda, quando

o representante praticar um ato que esteja em desacordo com as suas funções, seja por ação ou omissão, nos termos do art. 82 da Lei n.º 8.666, de 1993, poderá ser responsabilizado administrativa, civil e penalmente.

Como providência de ordem prática, dada a dificuldade de o fiscal acompanhar e fiscalizar as obrigações trabalhistas das empresas contratadas, a Instrução Normativa n.º 02, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no seu Anexo IV, publicou um Guia de Fiscalização dos Contratos, o qual deve ser adotado pelo fiscal.

O Guia de Fiscalização da Instrução Normativa n.º 02 apresenta a seguinte lógica:

No início da Terceirização, o fiscal do contrato deve elaborar uma Planilha Resumo com identificação dos empregados por contrato. A Planilha deverá conter as seguintes informações: nome, CPF, função, salário, adicionais, benefícios, horário de trabalho, horas extras, faltas, licenças, ocorrências, férias. Ainda, deverá o fiscal verificar determinadas ocorrências e apontá-las na Planilha. As ocorrências são: anotações em Carteira de Trabalho e Previdência Social, com conferência da data de início do contrato; função exercida; remuneração discriminada e alterações contratuais; número de terceirizados por função, de acordo com a previsão do contrato administrativo; salário, de acordo com a previsão do contrato administrativo e respeito aos documentos coletivos; documento coletivo que rege aquela categoria e os direitos ou benefícios concedidos aos empregados. como se dá o meio ambiente de trabalho, procurando identificar a existência de insalubridade, periculosidade e verificar o uso de Equipamento de Proteção Individual, se necessário.

Mensalmente, antes que a Administração efetue o pagamento da fatura, será realizada a fiscalização mensal. Para tanto, o fiscal deverá apontar em uma Planilha que contenha o nome, função exercida, dias efetivamente trabalhados, horas extras trabalhadas, férias, licenças, ocorrências, o número de dias e horas trabalhadas, se as folhas de ponto foram anotadas com as devidas cautelas, se existe comprovante de pagamento de salário, vales-transportes e auxílio-alimentação, se existe comprovantes de retenção previdenciária, recolhimentos de INSS e de FGTS (com cópia do protocolo de envio de arquivos e da relação dos trabalhadores), se existe comprovantes de Certidão Negativa de Débitos Previdenciários, Tributos e Contribuições Federais e Certificados de Regularidade de FGTS, de acordo com o seu prazo de validade.

Diariamente, mediante cotejo com a Planilha mensal, será realizada a fiscalização mensal. Nela o fiscal apontará se na conferência dos empregados por função não houve desvio de atividade, se houve cumprimento da jornada, se existiu autorização para realizar horas extras e se foi determinada a compensação de horas, sempre com cautela de solicitar os serviços diretamente ao preposto da empresa, e evitando alteração na prestação dos serviços.

Em especial, deve o fiscal verificar qual é a data-base da categoria e se o reajuste salarial foi concedido pela empresa prestadora de acordo com o documento coletivo, providenciar o controle de férias e licenças e verificar a existência de garantias provisórias de emprego.

Ocorre que o art. 1.º da Instrução Normativa n.º 02, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, órgão integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do ano de 2008, prescreve que ela se destina a disciplinar a contratação de serviços "por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG)". Por conseguinte, apenas os órgãos e as entidades integrantes do SISG é que estão obrigados a observar os termos da citada Instrução Normativa. Resta, então, investigar quais são os órgãos e as entidades integrantes do SISG.

Nos termos do art. 1.º, *caput*, do Decreto federal n.º 1.094, de 1994, o SISG compreende as "atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação". Já o parágrafo único do mesmo dispositivo prevê que são integrantes do SISG "os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, incumbidos especificamente da execução das atividades de que trata este artigo".

Note-se que ao tratar dos "órgãos e unidades da Administração Federal direta", o Decreto procurou, em realidade, fazer referência apenas aos órgãos do Poder Executivo. Isso fica claro quando se observa, por exemplo, os arts. 2.º e 4.º do Decreto citado, *in verbis*:

Art. 2.º O SISG compreende:

- I o órgão central, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais;
- II os órgãos setoriais, unidades incumbidas especificamente de atividades concernentes ao SISG, nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República;
- III os órgãos seccionais, unidades incumbidas da execução das atividades do SISG, nas autarquias e fundações públicas.

[...]

Art. 4.º Os órgãos setoriais e seccionais do SISG vinculam-se ao órgão central para os estritos efeitos do disposto neste decreto, sem prejuízo da subordinação administrativa decorrente de sua posição na estrutura do Ministério e órgão integrante da Presidência da República, autarquias e fundações públicas.

Registre-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central do SISG, exercendo essa competência por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.

É o conteúdo do Manual de Orientação para Arranjo Institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2009):

- e) Sistema de Serviços Gerais (SISG) – Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994. O SISG compreende: o órgão central: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pela formulação de diretrizes, orientação, planejamento e coordenação, supervisão e controle dos assuntos relativos a Serviços Gerais; os órgãos setoriais: unidades incumbidas especificamente de atividades concernentes ao SISG, nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República; os órgãos seccionais: unidades incumbidas da execução das atividades do SISG, nas autarquias e fundações públicas.

Verifica-se, pois, que os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional que integram o SISG são os que estão obrigados a atender ao contido na IN n.º 02/08. Contudo, ainda que não obrigados, é possível que demais órgãos e entidades promovam a sua adesão ao SIASG, mesmo não sendo integrantes do SISG, conforme previsão do art. 1.º da Portaria SLTI/MPOG n.º 04/05:

Art. 1.º Estabelecer procedimentos para acesso ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), destinado à consulta e utilização pelos órgãos e entidades da Administração Pública no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).

§ 1.º O acesso ao SIASG será precedido de formalização de Termo de Adesão, conforme o modelo constante do Anexo II desta Portaria.

Com referida adesão, demais órgãos e entidades adotarão o modelo e as regras de contratação da IN n.º 02/08, mediante expedição de ato normativo, a saber: decreto do Chefe do Executivo estadual ou municipal, resolução, ofício

circular ou outro ato de acordo com a regulamentação do órgão ou da entidade, ou edital de licitação.

Podem ser apontadas como vantagens da adoção do modelo da IN n.º 02/2008 a padronização de regulamentação na Administração Pública, o conhecimento das regras pelos agentes competentes, o conhecimento das regras pelo mercado na visão dos potenciais licitantes e a padronização dos procedimentos com foco no planejamento.

O Ministro de Estado do Trabalho também se ocupou do tema da fiscalização nos contratos de terceirização. No intuito de uniformizar o procedimento de fiscalização frente à redação da Súmula n.º 331 do TST, por intermédio da Instrução Normativa MTb n.º 3, de 29 de agosto de 1997, baixou instruções a serem observadas pela Fiscalização do Trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros e nas empresas de trabalho temporário. De acordo com essa Instrução, caberá ao auditor fiscal do trabalho, quando da inspeção na empresa de prestação de serviços a terceiros ou na contratante, observar todas as disposições contidas na IN n.º 03/97.

Em especial, além de solicitar documentos para aferição dos procedimentos adotados pela prestadora de serviços e pela tomadora, deve o auditor fiscal se concentrar no registro dos empregados, no horário de trabalho, no contrato social das empresas e no contrato da prestação de serviços. Ainda, promoverá análise da atividade do empregado e das tarefas por ele executadas, identificando sua ligação às atividades consideradas como finais e essenciais da contratante.

Muito embora existam posicionamentos doutrinários no sentido de que é obrigação do contratado, por força do art. 55, inciso XIII da Lei n.º 8.666, de 1993, manter as condições de habilitação e de qualificação exigidas na licitação, e que a obrigação de efetuar a fiscalização e manutenção dos requisitos de habilitação "não alcança os encargos trabalhistas, já que eles nem sequer são exigidos como condição para participação nos certames, o que impede qualquer atribuição de culpa *in vigilando*", como defendido por Garcia (2001, p.564-566), o entendimento do judiciário trabalhista, expresso na Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, consolidou-se pela responsabilidade subsidiária da Administração Pública, desde que tenha participado da relação processual e conste do título executivo judicial.

Lora (2008, p.931), em contribuição sobre o tema, traça um paralelo entre os direitos fundamentais e a responsabilidade da Administração Pública na terceirização

de serviços e destaca que as razões sociais e econômicas somadas à globalização culminaram em importantes transformações no universo do Direito do Trabalho, vivenciadas pelo judiciário trabalhista nas inúmeras provocações pelo inadimplemento dos direitos dos trabalhadores. Nesse panorama, ressalta a autora, "emergem os direitos fundamentais como instrumentos aptos a restabelecer o equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores e os poderes empresariais, para impor freio à avassaladora precarização das relações laborais e para afastar o risco de ver os créditos trabalhistas circunscritos à mera declaração formal de direitos".

Nas razões de seu estudo, Lora (2008, p.931) descreve a pretensão de demonstrar os direitos fundamentais na qualidade de supedâneo à teoria da responsabilidade dos tomadores de serviço nas terceirizações, com destaque especial para a Administração Pública. Para a citada autora, essa correlação é indispensável para concretizar o Estado de Direito, que, em sua opinião, "deve estar voltado não apenas para as competências negativas, mas envidar seus melhores esforços em busca da diminuição das desigualdades sociais, o que exige afastar a retórica e implementar medidas efetivas, tendentes à concretização dos ideais de justiça e solidariedade".

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos escolhidos para realizar a pesquisa teórico-empírica, proposta como um dos objetivos deste trabalho.

Para Gil (2004, p.17), o objetivo das pesquisas é proporcionar respostas aos problemas que são propostos, sendo requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível encontra-se em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao assunto.

Ensinam, Lakatos e Marconi (2001, p.43), que a pesquisa pode ser considerada um procedimento formal com método de pensamento reflexivo que requer um tratamento científico e constitui-se no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais. De acordo com as autoras, significa muito mais do que procurar a verdade, estendendo-se para a busca de respostas para as questões que foram propostas, mediante utilização de métodos científicos.

Para Mattar (1999, p.48), há razões intelectuais e razões práticas para a incessante busca do conhecimento empreendida pelo ser humano. As razões intelectuais advêm do desejo inato do homem de conhecer, aprender e compreender, com o fito de realizar algo melhor e de forma mais eficaz do que está sendo realizado, ou ainda para encontrar soluções para problemas específicos do cotidiano humano.

Tendo em vista este trabalho, propõe-se entender a correlação entre a concepção teórica da fiscalização dos contratos administrativos de natureza contínua firmados entre a Administração Pública e as empresas prestadoras de serviço, realizada nos capítulos anteriores, e a visão empírica, por meio da percepção dos agentes fiscalizadores desses contratos em determinada organização.

3.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO

Visualizando o problema utilizado para esta dissertação, pode-se classificar esta pesquisa como, fundamentalmente, exploratória e qualitativa, uma vez que tem como base a busca por respostas e indagações de nível particular de uma organização e trabalha em uma esfera que não pode ser totalmente quantificada.

Usando como fundamento o delineamento teórico já discutido neste trabalho, será usado como procedimento o método de estudo de caso, abordando um local específico de interrelações de uma organização, explicitado adiante.

As pesquisas qualitativas permitem compreender com mais profundidade os fenômenos investigados, pois também procuram trabalhar com a interação entre as variáveis de um problema. Esse método qualitativo difere do método quantitativo porque não emprega um instrumento estatístico como base para analisar um problema. De acordo com Richardson, Peres, Correia, Peres e Wanderley (1999, p.79), a pesquisa qualitativa trata-se de uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno, uma vez que a quantificação, em certos casos, possui limitações evidentes ao explicitar problemas complexos. Por sua vez, Flick (2004, p.28) ensina que a pesquisa qualitativa é orientada para a análise de casos concretos em suas particularidades temporal e local, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais.

Segundo Gil (2002, p.41), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com a intenção de torná-lo mais explícito ou de construir hipóteses. Tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Para o autor, "embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso".

Para Yin (2001, p.40-77), o estudo de caso é a estratégia preferível quando são propostas as questões "como" e "por quê", quando o investigador tem pouco controle sobre o fenômeno ou quando os eventos são contemporâneos e estão presentes num contexto da realidade. Além disso, o autor afirma que o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa para os estudos em que se deseja estudar fenômenos sociais complexos, permitindo uma investigação que possibilita reter as características holísticas e significativas dos eventos no seu contexto real, como, por exemplo, os processos organizacionais e gerenciais.

3.2 LOCAL DO ESTUDO

A pesquisa que serviu como fonte para o estudo de caso foi desenvolvida no Estado do Paraná, junto ao Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, na sede da organização na Capital do Estado e quinze unidades administrativas regionais, durante o período compreendido entre os

meses de fevereiro a maio do ano de 2009. A instituição foi escolhida por apresentar-se como uma autarquia da administração indireta do Estado do Paraná, devendo submeter-se aos conceitos e legislação pertinente ao setor público. Além disso, a organização escolhida atua no ramo de assistência técnica e extensão rural, fazendo uso de contratos de serviços contínuos. Contando com um quadro próprio de 1.251 empregados, o EMATER também recebe a colaboração de prestadores de serviço.

Considerando que o EMATER firma contratos de prestação de serviços contínuos de atividades-meio com empresas que prestam serviços de limpeza e vigilância, entre outros, e considerando, ainda, que o contrato administrativo para a realização dessas atividades, devidamente precedido de procedimento licitatório regular, é fiscalizado por um agente por ela designado, para, durante a execução contratual, proceder ao devido acompanhamento e fiscalização, o fato de os agentes dessa organização, freqüentemente, enfrentarem situações que colocam em pauta a maneira como se fiscaliza a obrigação trabalhista da empresa prestadora de serviços também ressaltam a razão da escolha da organização para tal pesquisa.

Ressalta-se que esta pesquisa foi desenvolvida em uma organização que tem uma cultura, através de ações educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, de buscar viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida das sociedades em que atua. O EMATER aponta que todas as suas conquistas resultam do compromisso de participar das políticas públicas e promover as ações e os processos capazes de contribuir para o desenvolvimento rural sustentável do Paraná, e do empenho altamente profissional dos seus empregados, consequência do estímulo, reconhecimento, motivação e valorização do potencial humano da instituição (INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – EMATER, 2009, p.5).

Assim, este estudo de caso dará prioridade para uma organização que reconhece a nova visão de parceira entre a Administração Pública e as empresas privadas por meio de terceirização de serviços em atividades-meio, realizada de forma contínua, mediante procedimento licitatório regular e materializada de acordo com o contrato administrativo firmado entre as partes como um instrumento de excelência, eficiência, racionalização e otimização da capacidade, o qual, adotado com segurança e de forma responsável soma esforços entre as áreas pública e privada e apresenta à sociedade uma resposta em forma de serviço com qualidade, obtido sem que haja ofensa a direitos ou descumprimento de normas.

3.2.1 Histórico Resumido do EMATER

O Serviço de Extensão Rural, no Paraná, foi criado em 20 de maio de 1956, em decorrência de convênio entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. Era então denominado Escritório Técnico de Agricultura (ETA Projeto15). Posteriormente, com a extinção do ETA Projeto15, várias entidades do Estado do Paraná ligadas à agricultura, em face da relevância das atividades ali desenvolvidas, assumiram a responsabilidade pelo Projeto.

Dessa forma, em 4 de dezembro de 1959, foi criada a ACARPA - Associação de Crédito e Assistência Rural do Paraná, entidade civil, sem fins lucrativos, filiada à Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) e vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB).

Em 1977, com a publicação da Lei 6.969, foi criada a Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER-Paraná. A EMATER absorveu as atividades da ACARPA.

Em 23 de dezembro de 2005, a EMATER, de empresa pública foi transformada em autarquia e passou a ser denominada Instituto Parananense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

Inicialmente planejada para executar um programa de cooperação agrícola, atuando nos campos de educação, pesquisa, conservação de recursos naturais, produção agrícola e pecuária, economia doméstica e extensão rural, a instituição consolidou o serviço de assistência técnica aos agricultores.

Vários foram os destaques da instituição no Estado do Paraná. Pode-se citar como contribuição a atuação da instituição no fomento e na assessoria a cooperativas na condução do desenvolvimento do meio rural, a ação dos extensionistas na expansão do associativismo formal e informal e o fomento às explorações alternativas, entre outras.

Muitos dos programas conduzidos pela Instituição alcançaram o mérito de restauradores e foram desenvolvidos com grande sucesso. É o caso do Programa Integrado de Conservação de Solos e Águas, transformado no trabalho de Micro-bacias Hidrográficas, o qual assegurou a autossustentabilidade da atividade agrícola e a viabilidade de as futuras gerações poderem produzir e conviver em sintonia com o meio-ambiente.

A instituição se dedica ainda à execução de ações em projetos capazes de influenciar diretamente as melhorias da produtividade, da produção e da renda obtida nas propriedades, atendendo aos interesses, em especial, dos agricultores e

de suas famílias, bem como de toda a sociedade. Ainda, seus extensionistas dedicam-se a realizar trabalhos nas áreas de Bem-estar Social, nutrição, saúde, saneamento, educação e cidadania, além de utilização de agrotóxicos, redução de perdas em colheita, conservação de solo, manejo de pragas e doenças nas lavouras.

Na esteira da responsabilidade ambiental, a instituição ocupa-se de projetos específicos em reflorestamento e preservação das fontes naturais de água. É de sua competência também prestar orientações aos agricultores no que tange ao crédito agrícola em programas federais, estaduais e regionais, como, por exemplo, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar, o Paraná 12 Meses e o Biodiversidade.

O Governo Estadual, por meio do EMATER, faz-se representar em programas sociais, como o "Leite das Crianças" e a "Irrigação Noturna", contribuindo na manutenção do processo produtivo pelas famílias de forma competitiva no mercado.

Registre-se que o trabalho desenvolvido pelo EMATER atua de forma a minimizar a migração para os grandes centros urbanos, motivando e auxiliando a permanência no campo, além de contribuir para agregar valor e renda à agricultura e ao agricultor, garantindo a essas pessoas uma melhor qualidade de vida.

O EMATER conta com aproximadamente 921 extensionistas atuando em todos os municípios do Estado do Paraná. Consolida, assim, sua credibilidade, focando as ações dos seus extencionistas junto ao agricultor paranaense.

No que tange à sua missão, o EMATER assim se posiciona: "contribuir, de forma educativa e participativa, para o desenvolvimento da agricultura, para o desenvolvimento rural sustentável e para a promoção da cidadania e da qualidade de vida da população rural". (EMATER, 2009)

Na área administrativa e operacional, o EMATER conta com 330 funcionários, distribuídos entre a Unidade Estadual, 19 Unidades Regionais, 395 Unidades Municipais e 12 Unidades Distritais.

O EMATER atende anualmente mais de 150.000 produtores rurais, trabalhadores rurais, pescadores artesanais, indígenas, quilombolas e assentados. Tem como principais parceiros as Prefeituras Municipais, as Cooperativas, os Sindicatos Rurais, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, as Associações de produtores, além de outras entidades ligadas ao meio rural do Estado. Desenvolve programas e projetos juntamente com o Governo Federal através de convênios com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e Governo estadual no âmbito da Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento (SEAB).

3.2.2 Atuação do EMATER na Área de Licitação

A Administração Pública, normalmente, é vinculada a atos formais, que buscam resguardar o interesse público em consonância com a moralidade administrativa, com o princípio da igualdade, da impessoalidade e com a manutenção dos direitos fundamentais. Nesse passo, a celebração de um contrato administrativo deve ser precedida de um procedimento administrativo contendo formalidades ordenadas por lei, denominado licitação.

Considerando que os agentes administrativos não podem se desviar do princípio da indisponibilidade do interesse público, o procedimento de licitação é obrigatório para a Administração Pública e para todos os que exercem função administrativa, o que inclui o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário. No âmbito do Poder Executivo, tanto a Administração direta quanto a indireta se sujeitam à licitação.

A Administração Pública direta é composta por órgãos do Estado com competência interna dividida. Por sua vez, a indireta diz respeito à descentralização das atividades administrativas, da qual fazem parte autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais. Ainda, dela fazem parte empresas subsidiárias e controladas por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nesse passo, pelo fato de o EMATER constituir-se em autarquia, conforme Lei Estadual nº 15.171, de 2006, sujeita-se ao procedimento licitatório regular. Assim, a contratação de serviços contínuos ligados à atividade-meio, quando formalizada entre o EMATER e a empresa prestadora de serviços passa por um procedimento de licitação para que seja firmado o contrato administrativo.

Formalizado o contrato administrativo, ele será executado. Por sua vez, a execução desse contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante do EMATER especialmente designado. Esse representante é denominado fiscal do contrato.

O EMATER terceiriza serviços contínuos em suas unidades e a gestão do contrato administrativo se dá da seguinte forma: 1 gestor para a Unidade Estadual, que pode atender em alguns casos unidades regionais mais próximas e 1 gestor para cada uma das 19 Unidades Regionais. As Unidades Municipais e as Unidades Distritais não contam com gestores dos contratos.

3.3 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

Para Barros e Lehfeld (2000, p.89), "a coleta de dados é a fase da pesquisa em que se indaga e se obtêm dados da realidade pela aplicação de técnicas".

O momento inicial da coleta de dados na pesquisa exploratória ocorreu em material bibliográfico e em fontes secundárias, utilizando o acervo das bibliotecas do Centro Universitário Franciscano e da empresa Zênite Informação e Consultoria, além de outros documentos de caráter editorial. Para Lakatos e Marconi (2001, p.185), as fontes secundárias são bibliografias já publicadas a respeito de determinado assunto, de modo a colocar o pesquisador em contato com problemas, desafios e informações já conhecidas da área, bem como a exploração de novas áreas onde os problemas eventualmente não se cristalizaram suficientemente.

Na sequência, a coleta de dados para a pesquisa empírica, a partir do estudo bibliográfico de fontes secundárias e do aprofundamento teórico, seguiu-se em dois momentos distintos, mas complementares. O primeiro momento deu-se na busca de uma metodologia adotada pelo EMATER, de forma a entender se há características identificadas na pesquisa bibliográfica.

Para Gil (2002, p.46), o desenvolvimento da pesquisa documental apresenta uma série de vantagens, considerando-se que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Para o autor, algumas vantagens desse tipo de pesquisa incluem o baixo custo, exigindo do autor apenas disponibilidade de tempo, e a não exigência de contato com sujeitos de pesquisa, o que pode trazer vantagens em alguns casos.

Em um segundo momento, a pesquisa empírica caracterizou-se por uma investigação de dados primários, um estudo de campo, a partir da coleta do entendimento dos agentes designados pelo EMATER para fiscalizar o contrato administrativo de prestação de serviços contínuos.

Considerando que na estrutura do EMATER existe 1 gestor do contrato administrativo de serviço contínuo para a Unidade Estadual e também 1 gestor para cada uma das 19 Unidades Regionais, a população da pesquisa, conforme disponibilidade, concentrou-se em 10 entrevistas realizadas com as Unidades Regionais e a Unidade Central.

A pesquisa concentrou-se na opinião dos agentes designados a respeito da fiscalização do contrato, da metodologia utilizada e do conhecimento que detêm em sede de Direito do Trabalho para proceder a uma fiscalização dos direitos trabalhistas

dos empregados das empresas prestadoras de serviço, de forma a verificar se as características levantadas na pesquisa bibliográfica se configuram nessas informações. Para cumprir tal tarefa, foram realizadas 10 entrevistas semi-estruturadas, de caráter aberto e seguindo um roteiro orientativo (Apêndice 1), com indivíduos participantes dos procedimentos de fiscalização dos contratos administrativos.

Para Gil (2002, p.53), o estudo de campo focaliza uma comunidade, que não é necessariamente geográfica, já que pode ser uma comunidade de trabalho, de estudo, de lazer ou voltada para qualquer outra atividade humana. Segundo o entendimento do autor, a pesquisa dessa natureza é desenvolvida por meio de observação direta das atividades do grupo estudado ou por entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo.

Ainda de acordo com Gil (2002, p.117), as entrevistas semi-estruturadas são guiadas por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo do seu curso. Mesmo que as respostas possíveis não sejam fixadas anteriormente, o entrevistador guia-se por algum tipo de roteiro, que pode ser memorizado ou registrado em folhas próprias.

A articulação entre a fiscalização dos contratos administrativos e a percepção dos fiscais do contrato mostra-se amplamente favorável para corroborar os fundamentos teóricos e, por conseguinte, a importância que tal fiscalização assume na sociedade, informações úteis e de caráter acadêmico para organizações empresariais com lugar na Administração Pública que desenvolve ações de fiscalização dos contratos administrativos.

3.3.1 Participantes do Estudo

Os participantes selecionados para as entrevistas possuem uma relação direta com o EMATER e são vinculados, em vários níveis, à fiscalização dos contratos administrativos desenvolvidos na organização, portanto, constituem-se *stakeholders* do tipo colaborativo, o que foi também estabelecido como critério de inclusão. Essa vinculação permitiu maior profundidade nas entrevistas para discutir o entendimento dos processos de fiscalização dos contratos administrativos desenvolvidos pelo EMATER.

Participaram das entrevistas dez empregados do EMATER que exercem a fiscalização do contrato administrativo, após aceite, por parte da Diretoria do Instituto, de um termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice 2), assinado

pelo Diretor Presidente, sendo permitida a publicação dos resultados na dissertação e em publicações técnicas, impressas ou eletrônicas. O questionário foi encaminhado à Unidade Estadual e às 19 Unidades Regionais e entregue a todos os gestores de contratos designados pelo Instituto nos processos de contratação de empresas prestadoras de serviço contínuo. Entre as Unidades Estadual e Regionais, conforme disponibilidade, o questionário pode ser respondido por 10 dessas Unidades.

As entrevistas foram realizadas individualmente. Os temas explorados nas entrevistas giraram em torno da fiscalização do contrato administrativo.

Ainda foram estabelecidos mais dois elementos éticos norteadores: o compromisso com o anonimato dos entrevistados – ou seja, o sigilo da identidade que permite maior liberdade de expressão – e com a transparência do resultado de cada entrevista.

Segundo Yin (2005, p.121), uma das mais importantes fontes de informação para os estudos de caso são justamente as entrevistas, que devem ser feitas de forma mais espontânea possível. Assim, de acordo com o autor, o entrevistador pode indagar tanto os fatos relacionados a um assunto quanto pedir a opinião ou a interpretação dos entrevistados. Para Yin (2005, p.121), o ideal para obter dados relevantes é que o entrevistado se aproxime do papel de um informante, e não de um respondente, sugerindo novas fontes de dados e eventualmente auxiliando o entrevistado na interpretação da resposta.

Gil (2002, p.132) sugere alguns procedimentos importantes para auxiliar a coleta de dados na pesquisa exploratória, principalmente quando esta mantém contato com pessoas e exige certa cooperação de uma comunidade.

3.4 DINÂMICA DA PESQUISA

A pesquisa seguiu uma dinâmica que permitiu o trabalho concomitante de pesquisa bibliográfica e de estudo de campo.

Os dados obtidos na pesquisa bibliográfica viabilizaram um entendimento mais profundo das ações de fiscalização do contrato administrativo, com ênfase na preservação dos direitos trabalhistas dos empregados das empresas prestadoras de serviço que atuaram no contrato administrativo contínuo firmado entre empresas prestadoras e o EMATER. Permitiram ainda vislumbrar sua importância para evitar um passivo trabalhista para a empresa contratante e também a precarização das relações de trabalho.

Por sua vez, o estudo de campo permitiu um aprofundamento da pesquisadora nas informações das ações de fiscalização desenvolvidas no âmbito das organizações enquanto Administração Pública em contratos administrativos de natureza contínua firmados com empresas contratadas. Tanto na fase de pesquisa documental quanto na fase de entrevistas foi possível estabelecer uma relação produtiva de captação de informações, o que permitiu a descrição dos resultados na sequência.

A análise dos dados da pesquisa qualitativa seguiu uma metodologia de interpretação e análise do discurso coletivo dos entrevistados, tendo em vista as expressões-chave e as ideias centrais expostas. Para Lefèvre e Lefèvre (2005, p.38), as expressões-chave são pedaços, trechos ou transcrições literais do discurso, que devem ser destacadas pelo pesquisador, e que revelam a essência do depoimento ou, mais precisamente, do conteúdo discursivo dos segmentos em que se divide o depoimento. Ainda, segundo esses mesmos autores, a metodologia baseada na ideia central revela e descreve, de maneira sintética, o sentido de cada um dos discursos realizados. Com isso é possível traçar uma síntese interpretativa das informações recolhidas. Para Flick (2004, p.20), a interpretação do texto obtido com a pesquisa qualitativa é um excelente ponto de referência para a formulação de deduções e ideias a respeito do tema pesquisado. Consolidando essa metodologia de análise, é possível descrever os resultados obtidos com a pesquisa aplicada nos *stakeholders* e construir considerações a partir da interpretação dos dados obtidos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, apresentam-se os resultados da pesquisa empírica referentes à apresentação e análise dos dados recolhidos nas entrevistas com *stakeholders* do EMATER, de modo a verificar o alinhamento do pensamento empírico com uma metodologia de fiscalização dos direitos trabalhistas dos empregados envolvidos na prestação de serviços contínuos. Para tanto, a pesquisa concentra-se na análise da percepção dos fiscais do contrato administrativo em relação às ações de fiscalização adotadas.

Os resultados demonstrados a seguir referem-se às opiniões coletadas com os fiscais dos contratos administrativos, por meio de entrevista semiestruturada, com base em perguntas abertas aplicadas aos interlocutores, seguindo um roteiro orientativo estabelecido (Apêndice 1).

A análise procurou identificar as expressões mais relevantes, emitidas pelos entrevistados, para o tema deste trabalho, bem como as ideias centrais do conjunto geral de opiniões obtida, com foco na fiscalização do trabalho, seu modo de operação e suas maiores dificuldades.

A partir da análise desse discurso coletivo, a pesquisadora pode desenvolver considerações sobre o tema.

Para facilitar o trabalho de análise, os entrevistados foram organizados e diferenciados pelas unidades do Instituto onde desenvolvem suas atividades.

4.1 ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS *STAKEHOLDERS* DO EMATER

As questões componentes da entrevista são descritas na sequência, com destaque para quatro quesitos norteadores, apontados após a descrição do objetivo. As respostas obtidas com a entrevista, analisadas sob a ótica dos quesitos norteadores, estão reproduzidas abaixo destes.

Questão n.º 01

- Pergunta: Você conhece os institutos trabalhistas que devem ser fiscalizados em um contrato administrativo? Você sabe o que se pretende evitar com a obrigação de fiscalizar o cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados destacados para prestar serviços durante a vigência de um contrato administrativo?

- **Objetivo:** verificar a profundidade do interesse pela matéria e o conhecimento do agente público sobre a atividade que ele desenvolve, principalmente se ele sabe o risco de os empregados da prestadora ingressarem com ação e a Administração Pública ser declarada como responsável subsidiária pelos direitos trabalhistas não cumpridos, independentemente de já ter efetuado o pagamento pela prestação do serviço. Se ele conhece a questão da precarização do trabalho e se a fiscalização que realiza é superficial ou abrangente.

Quesitos norteadores para análise da resposta:

- conhecimento da responsabilidade subsidiária da Administração;
- abrangência da fiscalização;
- conhecimento dos direitos trabalhistas dos empregados;
- conscientização da necessidade de fiscalizar para evitar a precarização das relações de trabalho.

As respostas da primeira questão foram as seguintes:

- Unidade 1: Sim. Que o EMATER responda na justiça trabalhista junto com a empresa prestadora de serviços.
- Unidade 2: Sim, conheço os direitos. É fiscalizado por exigência da SEAP para manter a conformidade com a lei, evitando problemas para o EMATER.
- Unidade 3: Não conheço os institutos a fundo. Acredito que é para se evitar problemas com o contrato de licitação e pagamento indevido
- Unidade 4: Não. Pagamentos irregulares para as empresas.
- Unidade 5: Parcialmente. Que o EMATER venha a responder na justiça do trabalho junto com as empresas prestadoras de serviços.
- Unidade 6: Parcialmente. Temos a indicação através do relatório mensal. Caso ocorra algum problema com funcionários das empresas o EMATER pode ser prejudicado e até ter que pagar os direitos trabalhistas.
- Unidade 7: Parcialmente. Processos contra o EMATER.
- Unidade 8: Parcialmente. São os problemas com a licitação e processos trabalhistas para o EMATER.
- Unidade 9: Parcialmente. Evitar que o EMATER seja acionado na justiça do trabalho pelos funcionários das empresas.

- Unidade 10: Aqueles indicados no contrato. Evitar problemas ou processos na justiça trabalhista para o EMATER e problemas com o pagamento irregular das empresas.

Os resultados da primeira questão foram os seguintes:

- Tem-se como ponto de partida para a análise do discurso a consideração das expressões chaves e idéias centrais transmitidas pelos entrevistados. O que se pode perceber é um alinhamento geral com o pensamento de que o que se pretende evitar com a obrigação de fiscalizar o cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados destacados para prestar serviços durante a vigência de um contrato administrativo são as repercussões para a Administração Pública de ações trabalhistas movidas por empregados da contratada.
- A interpretação do texto advindo das entrevistas permite verificar que os stakeholders estão cientes de que alguma responsabilidade pelo descumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados da contratada poderá recair sobre o EMATER. Contudo, dos 10 entrevistados, apenas 2 responderam que conhecem os direitos trabalhistas que devem ser fiscalizados no contrato administrativo. Dos demais, 2 dos entrevistados responderam que não conhecem e 6 mencionaram conhecer parcialmente, dos quais, 2 indicaram que esse conhecimento restringe-se aos direitos indicados no relatório mensal ou no contrato.
- Em cotejo com os quesitos norteadores, é possível inferir que o conhecimento dos direitos trabalhistas, para a maioria dos entrevistados, por ser parcial, restringe a fiscalização, que não consegue se dar de forma abrangente. Assim, muito embora os entrevistados entendam que a ausência de fiscalização poderá trazer repercussões ao EMATER, não há conhecimento aprofundado de quais direitos devem ser verificados. Ainda, os entrevistados demonstraram como principal preocupação a eventual responsabilidade do EMATER e não o fato de que os empregados podem ter direitos descumpridos, ou seja, inexistente percepção de que a fiscalização do contrato evita a precarização de relações de trabalho.

Questão n.º 02

- Pergunta: Existe uma metodologia de verificação do cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados da empresa prestadora prestabelecida em sua instituição (auditoria)? Como é feita a auditoria do contrato? A auditoria é só documental; documental e de verificação de como o serviço se realizou; ou apenas verifica como o serviço foi realizado?
- Objetivo: verificar se o agente público segue uma rotina de fiscalização preestabelecida ou se ele é que desenvolve essa rotina. Verificar, ainda, se ele se limita a checar a simples existência dos documentos solicitados ou se acompanha o desenvolvimento do trabalho para ter certeza de que o documento corresponde à realidade do fato.

Quesitos norteadores para análise da resposta:

- existência de método para fiscalização preestabelecido pela organização;
- se inexistente o método preestabelecido, quais os parâmetros utilizados para fiscalizar;
- verificar se os documentos conferem com a realidade do fato;
- verificar se a análise é somente documental.

As respostas da segunda questão foram as seguintes:

- Unidade 1: Sim, através de relatório mensal. A avaliação é documental e os serviços prestados em nossa unidade são fiscalizados. Temos prestadores trabalhando em unidades locais e quem fiscaliza o trabalho é o responsável local nestes casos.
- Unidade 2: Sim, mensalmente é preenchido um relatório com itens referentes aos direitos trabalhistas. O controle é feito com análise documental solicitada no relatório e verificação de como foi realizado o serviço.
- Unidade 3: Sim. Todos os meses enviamos um relatório com as informações para a área de contabilidade para pagamento, junto com a nota fiscal. A análise é documental e aqui acompanhamos os serviços prestados.
- Unidade 4: É feito um relatório mensal que consta a verificação das obrigações trabalhistas. Devem ser enviados os documentos das

obrigações trabalhistas constantes nos relatórios e avaliamos também os serviços executados.

- Unidade 5: É instruído o envio de relatório mensal sobre o acompanhamento dos serviços executados e lá consta uma parte sobre as obrigações trabalhistas. A verificação é feita pela análise dos documentos e também dos serviços prestados.
- Unidade 6: Sim, um relatório mensal. Vemos os documentos e os serviços também.
- Unidade 7: A área de logística e de contabilidade exige o preenchimento de um relatório para o pagamento, o que é feito mensalmente. Não sei se o nosso processo é uma auditoria, mais verificamos os documentos e os serviços executados.
- Unidade 8: Fui orientado a preencher um relatório mensal da SEAP. No documento avaliamos os serviços e também os documentos apresentados pela empresa. Se faltar alguma coisa não é feito o pagamento.
- Unidade 9: Todo mês fazemos um relatório das atividades da empresa, que é da SEAP. Auditamos tanto a documentação como os serviços executados.
- Unidade 10: Ao início de cada mês preenchemos um relatório encaminhado pela área de logística que segue junto com a nota fiscal para o pagamento. Neste relatório existe uma parte pertinente às obrigações trabalhistas. A verificação documental é feita, assim como também acompanhamos em nossos escritórios os serviços realizados pelos funcionários da empresa contratada.

Os resultados da segunda questão foram os seguintes:

- Ao analisar as respostas a estas questões, é possível perceber que o EMATER conta com um método para fiscalização preestabelecido.
- É possível inferir que todas as Unidades preenchem um relatório mensal que entendem como sendo o método para fiscalização. Assim, a documentação verificada é aquela apontada no relatório, bem como o acompanhamento dos serviços também é aquele direcionado pelo relatório. É o que as Unidades 4 e 5 registram de forma bastante

específica: "é feito um relatório mensal que consta a verificação das obrigações trabalhistas "(unidade 4) e "é instruído o envio de relatório mensal sobre o acompanhamento dos serviços executados e lá consta uma parte sobre as obrigações trabalhistas" (unidade 5).

- As respostas se concentram em expressar que a análise é documental e que acompanham se o serviço é realizado. Contudo, é possível verificar que não existe investigação apurada se o documento reflete a realidade do fato, ou seja, se ele corresponde à realidade, fundamental para a análise do direito trabalhista.

Questão n.º 03

- Pergunta: Quanto à análise documental, são checados somente os documentos de habilitação da licitação, ou você também verifica documentos das rotinas de admissão, vigência e quebra do contrato de trabalho da empresa prestadora de serviços?
- Objetivo: identificar se a fiscalização do contrato que o agente desenvolve é somente em relação aos documentos de habilitação da licitação ou se ele conhece os documentos de rotina das empresas prestadoras de serviço.

Quesitos norteadores para análise da resposta:

- verificar apenas os documentos de habilitação da licitação;
- verificar o cumprimento do direito dos empregados nas rotinas de admissão da empresa prestadora;
- verificar o cumprimento do direito dos empregados nas rotinas de vigência do contrato da empresa prestadora;
- verificar o cumprimento do direito dos empregados nas rotinas especiais e de cessação do contrato da empresa prestadora.

As respostas da terceira questão foram as seguintes:

- Unidade 1: Basicamente verificamos o que é pedido no relatório mensal.
- Unidade 2: Somente o que é pedido no relatório, pois os demais são de responsabilidade da empresa prestadora de serviço.
- Unidade 3: Verificamos os documentos pedidos na licitação.
- Unidade 4: Verificamos os documentos indicados no relatório mensal.

- Unidade 5: Não sei informar ao certo, mas analisamos os documentos pedidos no relatório.
- Unidade 6: Só o que pede o relatório como o INSS, FGTS etc.
- Unidade 7: Solicitamos apenas os documentos citados no relatório, como os pagamentos dos salários, fundo de garantia e INSS.
- Unidade 8: Normalmente a empresa só apresenta o que a licitação pede.
- Unidade 9: Chegamos os documentos solicitados pela SEAP. Não sei explicitar se são da habilitação ou da empresa.
- Unidade 10: A empresa só apresenta os documentos que pede a licitação e o contrato com o EMATER e é isto que verificamos.

Os resultados da terceira questão foram os seguintes:

- As respostas dos entrevistados demonstram que a verificação dos documentos apresentados pela empresa prestadora se limita àqueles apontados no relatório da instituição. Ainda, pode-se inferir que os entrevistados não percebem a diferença entre "documentos de habilitação da licitação" e "documentos apontados no relatório da instituição".
- Em nenhum momento os entrevistados mencionaram que conhecem ou verificam a documentação das rotinas de admissão, de vigência contratual, especiais ou de cessação do contrato de trabalho, que são próprias das empresas prestadoras de serviço.
- Pelo exposto, pode-se concluir que fiscalização não atinge a amplitude dos direitos conferidos aos empregados. A verificação e acompanhamento se limitam aos documentos apontados no relatório. Por sua vez, os demais documentos são entendidos como próprios da empresa prestadora, sem interesse ou importância para os agentes que fiscalizam o contrato administrativo.

Questão n.º 4

- Pergunta: No seu entendimento, o conhecimento de direitos trabalhistas que você adquiriu no decorrer do desenvolvimento das suas funções é suficiente para realizar a sua função? Na sua opinião, por ordem de importância, quais ferramentas são mais importantes para desenvolver

seu trabalho: a) uma rotina de fiscalização para ser seguida; b) capacitação na matéria de Direito do Trabalho; c) contar com uma consultoria específica em Direito do Trabalho; d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas; e) ter dedicação exclusiva nessa área ?

- Objetivo: verificar se o agente acha que o que sabe é suficiente para desenvolver as atividades ou se precisa de alguma ajuda. Verificar a necessidade do agente para desenvolver de forma mais segura a fiscalização e correlacionar com a importância de implementar um Guia de Fiscalização segundo as rotinas das empresas prestadoras de serviço, com abordagem dos institutos do Direito do Trabalho.

Quesitos norteadores para análise da resposta:

- identificar a necessidade do agente público que fiscaliza o contrato para desenvolver seu trabalho;
- identificar quais ferramentas, entre as apresentadas, por ordem de necessidade, viabilizariam a fiscalização na percepção do agente público que fiscaliza o contrato;
- identificar se a necessidade do agente público está prevista no Guia de fiscalização sugerido;
- identificar a necessidade de conhecimento dos institutos trabalhistas.

As respostas da quarta questão foram as seguintes:

Unidade 1: Sim e em ordem de importância:

- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 2: Não. É suficiente para fazer andar o serviço e gerenciar os contratos, mas fiscalização falta capacitação.

Ordem de importância:

- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 3: Não.

Importância:

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- e) ter dedicação exclusiva nessa área

Unidade 4: Não.

Importância:

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 5: Acredito que sim, mas creio que poderíamos ter mais informações sobre estes contratos com as prestadoras de serviço.

Importância:

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 6: Não sei dizer ao certo, mas para acompanhar os serviços acho que sim. Temos muitas atividades na área e não podemos nos dedicar só a isto. Importância:

- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 7: Não, pois tenho muitas dúvidas sobre o assunto.

Importância:

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 8: Para acompanhar os contratos sim e fazer os relatórios também. Importância:

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 9: Para esta função de verificar documentos e enviar relatórios sim. Importância:

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- e) ter dedicação exclusiva nessa área
- c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida

Unidade 10: A princípio sim, mas não tenho muita segurança se surgir algo fora de que tratamos todos os dias.

Importância:

contar com uma consultoria específica em direito do trabalho;

- b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho
- d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas
- a) uma rotina de fiscalização para ser seguida
- e) ter dedicação exclusiva nessa área

Os resultados da quarta questão foram os seguintes:

- Ao analisar as respostas a estas questões, é possível verificar a seguinte situação:
- Dos 10 entrevistados 6 afirmaram que os conhecimentos relativos aos direitos trabalhistas eram suficientes para exercerem suas funções, porém 5 fizeram observações sobre esta afirmação, demonstrando certa insegurança sobre o assunto. Ressalta-se que durante a entrevista não foram dadas informações complementares sobre esses direitos, para que os entrevistados tivessem uma referência, partindo a resposta do que eles acreditam ser o ideal. Os 4 restantes afirmaram que seus conhecimentos não eram suficientes para realizar a função de fiscalização. Destaca-se também o fato de alguns entrevistados colocarem em dúvida se a função realizada é realmente uma fiscalização do contrato ou uma função administrativa de gerenciamento ou pagamento de prestadores de serviço.
- Quanto às ferramentas mais importantes para a realização das suas funções, foi utilizada uma tabulação de dados para as respostas dadas.
- Para a tabulação das opções apresentadas neste quesito, utilizamos um sistema de pontuação de 1 a 5, sendo dado peso 5 para a opção mais importante, 4 para a segunda e assim por diante até o peso 1 para a opção menos importante apontada pelo entrevistado. O Quadro abaixo mostra a sistematização dos resultados:

UNIDADE	PONTUAÇÃO DOS QUESITOS					RESPOSTAS
	a	b	c	d	e	
1	1	3	2	3	5	E,D,B,C,A
2	1	4	2	5	3	D,B,E,C,A
3	2	5	3	2	1	B, A, C, D, E
4	1	5	2	4	3	B,D,E,C,A
5	1	4	3	4	2	B, D, C, E, A
6	1	4	2	5	3	D, B, E, C, A
7	1	5	2	4	3	B, D, E, C, A
8	1	5	2	4	3	B, D, E, C, A
9	2	4	5	3	1	C, B, D, A, E
10	2	4	5	3	1	C, B, D, A, E
TOTAL PONTUAÇÃO	13	43	28	37	25	
RANKING	5	1	3	2	4	

Essa metodologia nos permitiu um ranqueamento sobre as necessidades de ferramentas para a realização das funções, que apontou como necessidade principal "a capacitação e o treinamento específico na matéria do direito do trabalho" (opção B). Em segundo lugar a tabulação apontou a "necessidade de uma equipe multidisciplinar para a realização da tarefa" (opção D). Depois, por ordem tem-se a "necessidade de uma consultoria específica", com resultado muito próximo da "necessidade da dedicação exclusiva". Em último lugar foi apontada a "necessidade de uma rotina de fiscalização específica".

Os resultados demonstram a real necessidade de um conhecimento mais aprofundado na matéria de direito do trabalho por parte dos gestores dos contratos, para que possam executar suas tarefas com segurança. Ainda, afere-se que os entrevistados não estão seguros sobre a suficiência do conhecimento em sede trabalhista para realizar uma fiscalização e que confundem "acompanhamento da execução dos serviços" com "verificação da regularidade trabalhista da empresa contratada em relação aos empregados destacados para a prestação do serviço".

Questão n.º 5

- Pergunta: Quando fiscaliza o item de férias em um contrato de trabalho, você analisa todo o período aquisitivo dos empregados, de acordo com a data de admissão na empresa prestadora, ou verifica somente a vigência do contrato administrativo?

- Objetivo: verificar se o agente público conhece o direito trabalhista do empregado e se considerou a possibilidade de, quando do início do contrato administrativo, alguns trabalhadores já serem empregados da prestadora e, por esse motivo, já terem adquirido direito a férias que deveria ser gozado logo no início do contrato administrativo.

Quesitos norteadores para análise da resposta:

- verificar se o agente que fiscaliza o contrato relaciona o direito do empregado somente à vigência do contrato administrativo;
- verificar se o agente que fiscaliza o contrato tem ciência do que é um período aquisitivo de férias;
- verificar se o agente que fiscaliza o contrato tem ciência do que é um período concessivo de férias;
- verificar se o agente que fiscaliza o contrato distingue cumprimento de direitos trabalhistas de vigência do contrato administrativo.

As respostas da quinta questão foram as seguintes:

- Unidade 1: Não fiscalizamos
- Unidade 2: Não é fiscalizado. É determinado pelo empregador/prestador de serviço.
- Unidade 3: Não é fiscalizo. Somente encaminho alguns documentos quando a empresa nos manda.
- Unidade 4: Não verificamos este item. É por conta da empresa prestadora de serviços.
- Unidade 5: Não fiscalizei ainda. A empresa prestadora de serviços faz isto nos comunica.
- Unidade 6: A empresa informa quando vai dar as férias.
- Unidade 7: Não fiscalizo. Tenho somente informações da empresa prestadora.
- Unidade 8: As férias são por conta da empresa. Não vemos isto na fiscalização.
- Unidade 9: Não verificamos este item. Não está no relatório da SEAP.
- Unidade 10: Ainda não tivemos que verificar isto e não sei como proceder, pois nossos contratos são recentes.

Os resultados da quinta questão foram os seguintes:

- Ao analisar as respostas a estas questões, é possível perceber que existe um alinhamento geral com o pensamento de que o quesito "férias" é de inteira responsabilidade da empresa prestadora de serviços e que a fiscalização do contrato não deve se ater a esse direito. A fiscalização não distingue o contrato de trabalho do empregado do contrato administrativo.
- Os entrevistados não perceberam que o empregado da contratada, após trabalhar 12 meses, terá direito a férias e que a contratada terá que conceder essas férias totalmente nos 12 meses subseqüentes ao período de aquisição. Assim, quando do início do contrato administrativo pode ser que o empregado da contratada (que já trabalhou 12 meses na empresa) já tenha adquirido seu direito de férias e, pode ser ainda, que o prazo de concessão do direito esteja se esgotando. Nessa hipótese, mesmo que o contrato administrativo tenha iniciado recentemente, é possível que alguns trabalhadores destacados já estejam em época de gozo de férias, e mais, pode ser que alguns deles já deveriam estar em férias, mas continuam desenvolvendo normalmente suas atividades. Se essa hipótese se concretiza, pelas respostas dos entrevistados, é possível concluir que a fiscalização sequer percebe o descumprimento dos direitos trabalhistas. Ao entender que "férias" é uma obrigação única e exclusiva do contratado e por isso não é objeto de fiscalização, o fiscal não avalia a conformidade desse direito. Com base nas respostas, verifica-se que, caso a empresa prestadora não cumpra a obrigação de conceder férias no período legal a fiscalização sequer percebe o descumprimento do direito.

Questão n.º 6

- Pergunta: Na sua percepção, qual era o seu conhecimento da matéria trabalhista quando fiscalizou pela primeira vez um contrato administrativo? Qual é o seu conhecimento atualmente? Você pode apontar ao menos dois fatores pelos quais, atualmente, se sente mais apto ou menos apto ao exercício da fiscalização?

- Objetivo: identificar se o agente que fiscaliza o contrato teve alguma capacitação específica em Direito do Trabalho que tenha sido desenvolvida pela organização a que se encontra vinculado e o que os capacitou ou não para o desenvolvimento da fiscalização do contrato administrativo.

Quesitos norteadores para análise da resposta:

- verificar a percepção do conhecimento da matéria trabalhista quando da primeira fiscalização;
- verificar a percepção do conhecimento da matéria trabalhista quando da atual fiscalização;
- identificar, no caso de o agente que fiscaliza o contrato ter participado de alguma capacitação, se esse suporte fez com que os agentes se sentissem mais aptos a fiscalizar;
- identificar outros fatores que contribuíram para que os agentes que fiscalizam o contrato se sentissem mais aptos a fiscalizar.

As respostas da sexta questão foram as seguintes:

- Unidade 1: Quando iniciei tinha um conhecimento mediano sobre o assunto, mas não aprofundado. Hoje acho que tenho um pouco mais de conhecimento e tenho mais segurança no meu trabalho, principalmente pela experiência do dia a dia e na resolução dos problemas que ocorrem.
- Unidade 2: Tinha um conhecimento médio do assunto, pois vim de outra área e melhorou um pouco pelo trabalho realizado, sendo que acho que estou mais apto agora para fazer este serviço do no início. Nos temos o problema de acúmulo de funções, pois além de fiscalizar os contratos, tenho também que fazer os reajustes, os novos contratos e ainda ajudar alguns regionais que fazem o controle por aqui.
- Unidade 3: Não conheço muito sobre o assunto e fazemos isto a apenas alguns meses. Foi explicado somente a documentação a ser apresentada para envio de notas fiscais. Fazemos apenas o controle de documentos e mandamos as notas mas acho que na realidade não fiscalizamos contratos.
- Unidade 4: Conhecia muito pouco. É praticamente o mesmo, pois não tivemos nenhuma capacitação sobre o assunto. Estou mais apta pela

experiência que tive ao longo do tempo na área administrativa e por pesquisar um pouco o assunto e pela experiência do dia a dia e na resolução dos problemas que ocorrem.

- Unidade 5: Meu conhecimento era razoável e melhorou um pouco. Trabalho a muito tempo na área administrativa do EMATER e temos bastante experiência em prestação de contas. Para o que fazemos acho que estou apta Não sei dizer se estou mais ou menos apto para a realização da tarefa, mas nunca tivemos problemas.
- Unidade 6: Era razoável e com o tempo vamos apreendendo mais alguma coisa. A rotina de trabalho nos torna mais aptos e nunca tive problemas com esta função ou com o envio de alguma nota fiscal.
- Unidade 7: Começamos a fazer este trabalho a pouco tempo, então meu conhecimento era pouco e ainda é. Tenho certa segurança pelos anos de atuação no EMATER na área administrativa. Como não recebi nenhum treinamento especial sobre o assunto minha aptidão é a mesma.
- Unidade 8: Tenho o conhecimento de minha formação. Com o tempo fui apreendendo mais coisas. O trabalho diário faz você ter mais segurança com o assunto mais acho que minha aptidão é a mesma.
- Unidade 9: Era pouco e pela nossa vivencia hoje começo um pouco mais. Acho que estou mais apto pela experiência e por pesquisar um pouco o assunto devido aos problemas que surgem no dia a dia.
- Unidade 10: Não tinha um conhecimento muito grande. Sabia de algumas coisas pelas tarefas que realizamos no nosso trabalho cotidiano. Hoje acho que sei um pouco mais. Com o andamento do contrato acho que tenho menos segurança hoje, pois imagino alguns problemas que não sei como resolver, como por exemplo, a falta de pagamento de alguns funcionários da empresa contratada. Quando ocorrem problemas temos que nos socorrer no Central e levamos para eles resolverem e tomarem as decisões. Agora que somos responsáveis pelos contratos tenho medo que possa ser responsabilizada por algo errado que faça. Fomos somente instruídas de como mandar as notas para pagamento, mas não tivemos uma capacitação específica sobre o assunto.

Os resultados da sexta questão foram os seguintes:

- Ao analisar as respostas dos entrevistados, pode-se aferir que, na sua avaliação, o conhecimento em sede de Direito do Trabalho, quando da primeira fiscalização, era pouco, mas acreditam que com o tempo e a experiência, a tendência é que eles possam adquirir maior domínio sobre o assunto. Verifica-se que a confiança para maior domínio do assunto reside na experiência que será adquirido com o passar do tempo. Da resposta das unidades 1 e 4, pode-se extrair claramente essa conclusão: "Hoje acho que tenho um pouco mais de conhecimento e tenho mais segurança no meu trabalho, principalmente pela experiência do dia a dia e na resolução dos problemas que ocorrem" (Unidade 1) e "Estou mais apta pela experiência que tive ao longo do tempo na área administrativa e por pesquisar um pouco o assunto e pela experiência do dia a dia" (Unidade 4).
- Das 10 Unidades pesquisadas, as Unidades 3, 4, 7 e 10, apontaram que não tiveram capacitação específica em sede trabalhista para o exercício da função.
- Na percepção de parte dos entrevistados (Unidades 1, 2, 4, 6 e 9), o fato de não enfrentarem problemas com a fiscalização, faz com que entendam que estão aptos a realizá-la.
- Merece destaque o receio explicitado pela resposta da Unidade 10 pela responsabilidade que tem face ao domínio do assunto: "Agora que somos responsáveis pelos contratos tenho medo que possa ser responsabilizada por algo errado que faça. Fomos somente instruídas de como mandar as notas para pagamento, mas não tivemos uma capacitação específica sobre o assunto".
- Assim, pode-se aferir das respostas apresentadas que a Instituição não realizou nenhuma capacitação trabalhista para os fiscais do contrato. Que alguns tem receio de cometer algum erro na realização dessa função e que, na percepção deles, o maior domínio do assunto virá com o decorrer do tempo e as experiências que adquirirem na função.

4.2 ANÁLISE DA METODOLOGIA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DO EMATER

O acompanhamento mensal dos serviços contínuos no EMATER é realizado por meio de relatório preenchido pelos fiscais do contrato (Apêndice 3). O relatório seguido é sugestão da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná, através da Coordenadoria de Administração de Serviços.

O relatório tem como finalidade viabilizar o pagamento ao contratado: uma vez preenchido e enviada a documentação, o ordenador de despesas autoriza o pagamento. Em verdade, esse documento não se constitui em ferramenta de fiscalização trabalhista. Assim, o EMATER não possui metodologia específica para a gestão trabalhista dos contratos contínuos firmados com empresas prestadoras de serviço.

Em cada Unidade Regional (são 19 ao todo) e na Unidade Central é preenchido 1 relatório para cada contrato. Contudo, a prestação do serviço também se dá nas Unidades Locais e Distritais. No caso das Unidades Locais e Distritais, as informações sobre a execução do serviço são repassadas ao gestor do contrato (que está alocado nas Unidades Regionais ou Central) pelos responsáveis municipais (gerentes de Unidades Municipais).

O Relatório de acompanhamento mensal permite apontar, em determinados itens, algumas situações trabalhistas. Partindo desse pressuposto, algumas considerações críticas sobre os mencionados itens são tecidas, como descrito a seguir:

- **Item 1:** Faltas ocorridas durante o mês.
Análise crítica: permite apontar apenas a quantidade de faltas e se ocorreram ou não. Não avalia se as mesmas aconteceram por motivos autorizados em lei e se o empregado sofreu ou não o desconto referente ao dia da falta.
- **Item 3:** Registro dos empregados de acordo com a função; uso do uniforme; e salário concedido de acordo com a proposta da licitação.
Análise crítica: permite apenas verificar o uso do uniforme, mas não a necessidade de utilização de equipamentos de proteção individual. Ainda, não permite aferir se alguns benefícios concedidos são insumos de mão-de-obra ou se possuem caráter salarial.

- **Item 9:** Obrigações trabalhistas (pagamento do salário, vale transporte, vale refeição, apresentação de guia de recolhimento de INSS e de FGTS, folha de pagamento e outros a serem especificados).

Análise crítica:

Quanto aos itens referentes ao pagamento do salário, vale transporte, vale refeição, apresentação de guia de recolhimento de INSS e de FGTS, o Relatório permite apenas apontar a entrega no prazo ou fora do prazo. Não permite análise de irregularidades com a concessão desses direitos.

No que tange à folha de pagamento o Relatório permite apontar se existe ou não, mas não avalia se a folha está em conformidade com a legislação. Quanto aos "outros", a determinação é para que sejam especificados, sugerindo apenas o apontamento do nome do documento a ser especificado.

- **Item 10:** Dúvidas quanto a obrigações trabalhistas.

Análise crítica:

Permite apenas apontar se existe ou não dúvida e especificar qual é a dúvida. Não apresenta soluções ou procedimentos a serem seguidos.

Em conclusão, o Relatório preenchido refere-se ao acompanhamento mensal dos serviços, não abrangendo a fiscalização trabalhista de todos os direitos dos empregados da empresa contratada.

4.3 PROPOSTA DE CONTEÚDO DIDÁTICO PARA QUALIFICAÇÃO EM GESTÃO DA FISCALIZAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS DOS EMPREGADOS DA EMPRESA CONTRATADA NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Com o objetivo de abordar os institutos trabalhistas que permeiam os contratos administrativos de natureza contínua e detalhar a questão da responsabilidade trabalhista da Administração Pública nessas contratações, sugere-se uma metodologia para qualificação em gestão de fiscalização dos direitos trabalhistas dos empregados da empresa contratada.

Cumprе destacar que a gestão da fiscalização trabalhista do contrato administrativo é fator importante para minimizar o risco de uma reclamatória

trabalhista em que a Administração Pública venha a ser responsabilizada pelos direitos que a empresa prestadora de serviços, em relação aos empregados envolvidos na terceirização, não cumpriu.

Para tanto, a sugestão segue uma metodologia de fiscalização de acordo com as rotinas das empresas prestadoras de serviço, de forma minuciosa, verificando além da documentação apresentada pela empresa comprovando sua regularidade junto aos encargos trabalhistas, também a forma que o prestador de serviço realiza suas atividades.

A proposta em questão trata-se de um "Guia de Monitoramento Trabalhista para o Contrato Administrativo de Natureza Contínua firmado com empresas prestadoras de serviço". Tal Guia é apresentado como sugestão e poderá ser utilizado na gestão trabalhista do contrato administrativo como uma ferramenta para que o agente designado desenvolva suas atividades.

A gestão trabalhista é implantada por Etapas. Na primeira etapa o responsável pela gestão de cada contrato administrativo é designado formalmente. Na segunda etapa prepara-se o gestor do contrato administrativo para a fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados das empresas prestadoras de serviço durante a execução contratual. Por fim, a terceira etapa destina-se a procedimentos para manter organizada a documentação de cada contrato administrativo pelo prazo mínimo de prescrição dos direitos trabalhistas, inclusive aqueles referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Dentro da documentação de cada contrato administrativo deve constar a documentação individualizada dos empregados da empresa prestadora que prestaram serviços durante a vigência do contrato administrativo.

A organização que terceiriza deve viabilizar a gestão trabalhista do contrato administrativo. Para tanto, ao designar o gestor do contrato, a autoridade em questão deve estar ciente da complexidade que exige a fiscalização trabalhista do contrato administrativo. Vários são os institutos do Direito do Trabalho que impactam nessas contratações e é preciso preparar aquele que fiscaliza o contrato para tal empreitada.

A ciência da complexidade da fiscalização requer conhecimento detalhado do risco que corre a Administração Pública quando contrata uma empresa prestadora de serviços que descumpra a legislação trabalhista para com os empregados designados naquele contrato, bem como do ônus que lhe será

imposto face à necessidade de a fiscalização se dar em relação a todos os direitos trabalhistas desses trabalhadores. Importa assim, àquele que designa o fiscal, ao próprio fiscal que realiza a atividade para a qual foi designado e para o ordenador de despesas, responsável pelo pagamento do serviço, que a prestação de serviços se dê sem lesão a direitos trabalhistas e, por conseqüência, sem lesão aos cofres públicos, já que os encargos sociais a que uma empresa se sujeita incidem também sobre a folha de salários dos seus empregados.

Nesse passo, parte-se da premissa de que a gestão da fiscalização trabalhista é operacionalizada de forma apartada da gestão geral do contrato. A justificativa para essa premissa é que o agente público, enquanto fiscal, terá várias atribuições, que abrangem, dentre outras, desde a verificação se o objeto do contrato é executado de acordo com as especificações contratuais e com a proposta apresentada pelo contratado durante a licitação pública, até o acompanhamento do cronograma de execução. Insere-se assim a fiscalização trabalhista como uma das atribuições desse agente que, dada sua importância, merece uma organização em separado.

O procedimento de fiscalização trabalhista, em face do risco de ser atribuída a responsabilidade subsidiária da Administração Pública, deve ser implementado não só mediante verificação da documentação necessária à comprovação da regularidade trabalhista da empresa contratada em relação aos empregados disponibilizados para aquele contrato, mas sim com conhecimento dos direitos trabalhistas conferidos a esses trabalhadores, dos prazos de prescrição dos direitos (para manutenção e guarda da documentação correspondente) e da verificação da realidade do fato que, em última análise, poderá conceder a amostra se os documentos apresentados correspondem à realidade da prestação dos serviços.

Nesse passo, a gestão trabalhista do contrato administrativo começa a ser desenhada com considerações iniciais sobre a terceirização. Nas considerações iniciais sugere-se abordar a relação triangular entre a Administração Pública, a empresa prestadora de serviços e seus empregados. A abordagem em questão deve ser realizada com o intuito de explicar ao agente público que fiscaliza o contrato como se dá a relação contratual entre a Administração Pública e a empresa prestadora de serviços (contrato administrativo) e a relação trabalhista entre a empresa prestadora de serviço e seus empregados (relação de trabalho subordinado). Para tanto, caberá diferenciar o contrato administrativo do contrato

de emprego, bem como esclarecer que a fiscalização, muito embora se dê na vigência do contrato administrativo, deve ser aprofundada no cumprimento dos direitos trabalhistas inerentes à relação de empregado estabelecida entre o empregado e a empresa prestadora de serviços.

Merece destaque a função principal da terceirização, a questão da prevenção da responsabilidade e o papel do fiscal do contrato como principal ator nesse processo. Após a abordagem da função principal da terceirização (delegação de atividade periférica para maior concentração na atividade final), a questão da responsabilidade trabalhista é enfrentada, com especial análise do teor do § 1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93, com destaque para o entendimento aplicado em sede trabalhista, explicitado na Súmula 331 do TST, que prima pela responsabilidade subsidiária do contratante ante o inadimplemento do contratado, desde que tenha participado da relação processual e conste também título executivo judicial.

Após as considerações iniciais, a fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados das empresas contratadas é apresentada como ônus da Administração Pública em razão da responsabilidade subsidiária. Daí a necessidade de conscientização dos atores sociais envolvidos no processo sobre o risco trabalhista que corre a contratante em caso de descumprimento de direitos dos empregados das contratadas. Na seqüência, sugere-se orientar o fiscal do contrato no que tange à forma de condução do acompanhamento dos direitos e obrigações de natureza trabalhista, especificando os conhecimentos prévios minimamente necessários para que ele desenvolva a estratégia da fiscalização. Depois, terá início o monitoramento das rotinas das empresas contratadas.

Os conhecimentos prévios, entendidos como minimamente necessários ao desenvolvimento da estratégia da fiscalização, partem de orientações quanto à postura do fiscal em relação aos direitos dos empregados da empresa prestadora de serviços. Em complemento, faz-se a indicação do que será considerado como ingerência na empresa contratada, quais são os limites da fiscalização, como ele deve se reportar ao preposto da empresa contratada e análise de situações cotidianas privilegiando o bom senso e a razoabilidade, bem como a prestação do serviço adstrita ao objeto do contrato.

Seguem os conhecimentos minimamente necessários considerando o prazo de prescrições trabalhista e de fundo de garantia do tempo de serviço, a fim

de que o agente público possa mensurar o prazo de guarda de cada documento que ele solicitar à empresa contratante.

Ponto considerado de extrema importância, face às repercussões trabalhistas e possibilidade de ampliação de direitos, é o conhecimento dos documentos coletivos de trabalho (acordo coletivo, convenção coletiva e sentença normativa) em todo seu conteúdo. Deve restar claro ao agente que fiscaliza o contrato que a política salarial atribuída aos empregados da empresa prestadora é fundamentada em princípio de livre negociação e, normalmente, é definida em documento coletivo. Por essa razão faz-se necessário o acompanhamento das regras previstas em documento coletivo para a categoria profissional que foi contratada.

Outro fator que o fiscal do contrato deve atender é o que se reporta ao meio ambiente do trabalho e suas repercussões, tais como a verificação da insalubridade e da periculosidade no ambiente de trabalho, as políticas de segurança e saúde a serem adotadas pela empresa prestadora, as principais normas regulamentadoras que ela deve seguir e as regras para uso de equipamentos de proteção individual, quando indicados.

Todos os empregados das empresas prestadoras de serviços estão sujeitos ao regime do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e ao custeio previdenciário previsto no Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Implica, assim, conhecimento por parte do fiscal do contrato das normas referentes aos depósitos mensais de FGTS (como e quando devem ser realizados) e das obrigações de FGTS quando da quebra do contrato de trabalho entre o empregado e a empresa prestadora de serviços que porventura ocorra durante a vigência do contrato administrativo, inclusive os referentes à multa rescisória. No que tange ao RGPS, considerando que a empresa prestadora de serviços é responsável por efetuar as retenções das contribuições dos empregados e posteriormente recolher o valor retido junto com as contribuições empresariais incidentes sobre a folha de pagamento, é necessário que os valores depositados sejam conferidos em cotejo com a folha de pagamento.

Munidos de conhecimentos prévios necessários, o preparo do gestor do contrato administrativo para a fiscalização do cumprimento dos direitos trabalhistas entra diretamente no monitoramento das rotinas das empresas contratadas. Nesse ponto, parte-se do pressuposto que, se a pretensão é fiscalizar o cumprimento dos direitos trabalhistas de uma empresa privada, deve o agente público se inteirar dos

procedimentos, obrigações e direitos envolvidos na relação "empresa prestadora-empregado". Assim, organiza-se uma proposta de fiscalização de acordo com as rotinas trabalhistas das empresas prestadoras de serviços, que podem ser desmembradas em rotinas de admissão do pessoal contratado, rotinas de vigência do contrato, rotinas especiais e rotinas para as cessações dos contratos de trabalho. O conteúdo minimamente abordado dentro de cada uma das rotinas, segue especificado. Ainda, é importante que o monitoramento se dê em relação a todos os empregados que prestam serviços para a Administração Pública. Assim, o acompanhamento será individualizado, por empregado, de cada um dos procedimentos apontados no monitoramento das rotinas.

MONITORAMENTO DO CONTRATO PARA ROTINAS DE ADMISSÃO

ITEM VERIFICADO	SUBDIVISÕES DO ITEM	OBJETIVO
Registro do empregado	Anotações em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)	Verificar se a função exercida, o registro dos dados e o salário especificado correspondem à anotação efetuada pela empresa.
Concessão de benefícios	Legais e previstos em documento coletivo	Verificar se os benefícios estão sendo corretamente concedidos.
Direito ao salário-família		Verificar o recebimento e a providência da documentação necessária.
Regulamento interno		Verificar a existência (trata-se de documento facultativo) e o cumprimento das disposições.
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)	Somente para admissão, demissão e transferência	Verificar se foi corretamente enviado.
Concessão de benefícios	Documentos coletivos (acordo coletivo, convenção coletiva de trabalho e sentença normativa)	Verificar os benefícios concedidos à categoria.
Exame médico admissional	Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO)	Verificar se o exame foi realizado antes do início da função e se foi integralmente custeado pela empresa.

MONITORAMENTO DO CONTRATO PARA ROTINAS DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

continua

ITEM VERIFICADO	SUBDIVISÕES DO ITEM	OBJETIVO
Jornada de trabalho	<p>Jornada normal; Controle da jornada; Prorrogação e compensação da jornada; Jornada noturna; Jornada insalubre e perigosa; Turno ininterrupto de revezamento; Jornada 12 x 36.</p>	<p>Verificar se os empregados cumprem jornada normal ou se estão sujeitos a prorrogações (horas-extras) ou compensações (banco de horas); Verificar se a marcação do registro de horário está sendo corretamente realizada; Verificar que as marcações regulares de ponto (horários uniformes de entrada e saída) podem invalidar os cartões ponto como meio de prova na Justiça do Trabalho; Verificar os limites de tolerância de horário de trabalho; Verificar, no trabalho noturno urbano, se o adicional noturno é pago, se a hora noturna foi reduzida e se às prorrogações do trabalho noturno foram conferidos os tratamentos legais; Verificar, no caso de existência de agente insalubre, o laudo pericial e suas determinações, o pagamento do adicional, o uso do equipamento de proteção e o treinamento conferido para uso desse equipamento; Verificar, no caso de existência de agente perigoso, o laudo pericial e suas determinações, o pagamento do adicional, o uso do equipamento de proteção e o treinamento conferido para uso desse equipamento; Verificar, no caso de turno ininterrupto de revezamento, se a jornada adotada está correta, se a organização das escalas está dentro dos limites legais e se existe possibilidade de extensão da jornada mediante acordo específico em documento coletivo para o não-pagamento de horas extras; Verificar, no caso de existência de jornada de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso, se existe previsão para adotar tal jornada em documento coletivo da categoria.</p>
Salário e remuneração	<p>Parcelas componentes Parcelas <i>in natura</i> Regras de proteção ao salário</p>	<p>Verificar se o salário está de acordo com a previsão no documento coletivo da categoria; Identificar as parcelas componentes e os valores que podem ser concedidos sem que venham a compor os salários; Verificar se é concedido <i>salário in natura</i>, principalmente no quesito alimentação, para distinguir a alimentação concedida pelo Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que é um insumo, da alimentação que é parcela salarial; Verificar se a empresa cumpre a data limite para pagamento dos salários e se os recibos de pagamento estão corretamente discriminados e assinados; Verificar se os danos causados pelo empregado, que foram descontados de seu salário, tinham previsão expressa em cláusula contratual de trabalho para desconto (em caso de culpa) ou se foi ocasionado por dolo do empregado; Verificar os descontos legais que o salário comporta.</p>

MONITORAMENTO DO CONTRATO PARA ROTINAS DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

continua

ITEM VERIFICADO	SUBDIVISÕES DO ITEM	OBJETIVO
Repouso semanal remunerado	Escalas de trabalho Dia de repouso semanal e feriado Trabalho em dia destinado ao repouso	<p>Verificar se a empresa organiza escalas de trabalho determinando o dia do repouso semanal remunerado;</p> <p>Verificar se a empresa cumpre as determinações de folgas coincidentes com dias de domingo para homens e mulheres;</p> <p>Verificar se o feriado nacional, estadual e municipal é garantido;</p> <p>Verificar se houve folga compensatória em outro dia da semana em caso de necessidade de trabalho no dia destinado ao repouso ou se houve pagamento de dobro do trabalho realizado em caso de não-concessão da folga;</p> <p>Verificar se a empresa pagou ao empregado o reflexo das horas extras e do adicional noturno, se for o caso, no repouso semanal remunerado.</p>
Intervalos legais	Intervalos dentro da jornada Intervalos entre as jornadas	<p>Verificar se os intervalos legais estão sendo cumpridos em quaisquer jornadas, inclusive as noturnas e as que se desenvolvem em 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso;</p> <p>Conhecer o posicionamento do judiciário trabalhista no que tange à flexibilização dos intervalos, ainda que previstos assim em documento coletivo de trabalho;</p> <p>Verificar se os empregados realmente gozaram do intervalo. Caso contrário, verificar se o pagamento do intervalo foi realizado com acréscimo de 50%;</p> <p>Verificar a existência em Edital de cláusula prevendo turma de jantistas/almocistas para propiciar o cumprimento dos intervalos legais.</p>
Férias		<p>Verificar se o direito de férias foi conferido em sintonia e de acordo com as faltas sem justificativas do período aquisitivo de férias;</p> <p>Verificar se as férias foram concedidas dentro do período concessivo de férias, independentemente do início do contrato administrativo;</p> <p>Verificar se o pagamento de férias foi devidamente antecipado e realizado com acréscimo de um terço;</p> <p>Verificar se o empregado foi previamente comunicado para gozo de férias;</p> <p>Verificar a inexistência de parcelamento de férias;</p> <p>Verificar a obrigação da empresa de converter parte das férias do empregado em abono pecuniário se houver requisição nesse sentido formalizada dentro do prazo legal;</p> <p>Verificar se houve adiantamento da primeira parcela de 13º salário por ocasião das férias em caso de requisição do empregado nesse sentido em janeiro do ano correspondente;</p> <p>Verificar se a empresa computou as parcelas variáveis para efeito de pagamento de férias, tais como, horas-extras, adicional noturno, insalubridade, periculosidade, entre outras.</p>

MONITORAMENTO DO CONTRATO PARA ROTINAS DE VIGÊNCIA CONTRATUAL

conclusão

ITEM VERIFICADO	SUBDIVISÕES DO ITEM	OBJETIVO
Gratificação natalina (13º salário)		Verificar se o 13º salário foi devidamente pago em duas parcelas e se essas parcelas obedeceram aos prazos legais; Verificar se na remuneração do 13º salário constam as parcelas de natureza variável a exemplo de adicional noturno, insalubridade, entre outras.
Faltas	Ausências justificadas Ausências injustificadas	Verificar se a empresa garantiu o pagamento do dia de trabalho em caso de ausências justificadas por lei, bem como nos demais afastamentos justificados ocorridos durante a execução do contrato, a exemplo de doença, acidente do trabalho, parto, adoção ou aborto.

MONITORAMENTO DO CONTRATO PARA ROTINAS DE OBRIGAÇÕES ESPECIAIS

ITEM VERIFICADO	SUBDIVISÕES DO ITEM	OBJETIVO
Obrigações previdenciárias que se relacionam com as trabalhistas	Folha de pagamento Comunicado de acidente do trabalho	Verificar se a folha de pagamento comporta as parcelas de natureza salarial e indenizatória; Verificar se a folha é preparada mensalmente; Verificar se todos os empregados designados para a prestação do serviço estão relacionados na folha de pagamento; Verificar se a empresa prestadora enviou o comunicado de acidente, ainda que não apresente aparente lesão; Verificar se a empresa enviou o comunicado em caso de doença ocupacional, acidente de trajeto e demais equiparações.
Obrigações trabalhistas	Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) Exames médicos obrigatório	Verificar se a empresa enviou corretamente a RAIS; Verificar se a empresa procedeu aos demais exames médicos obrigatórios (periódicos, de mudança de função e de retorno ao trabalho, se for o caso)
Certificados de regularidade	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço Certidão Negativa de Débitos Previdenciários	Verificar se os certificados de regularidade foram entregues dentro do prazo de validade e conferir sua emissão pela Internet.

MONITORAMENTO DO CONTRATO PARA ROTINAS DE CESSAÇÃO DO CONTRATO

ITEM VERIFICADO	SUBDIVISÕES DO ITEM	OBJETIVO
Parcelas pagas em rescisão contratual	Parcelas salariais Parcelas indenizatórias	Verificar, quando a cessação do contrato de trabalho do empregado com a empresa prestadora de serviços se dá durante a vigência do contrato administrativo, se foram devidamente pagas as verbas de natureza salarial (saldo de salários, 13º salário proporcional) e as verbas de natureza indenizatória (férias indenizadas, 13º salário indenizado, aviso prévio indenizado, indenização de FGTS por dispensa sem justo motivo e demais parcelas porventura cabíveis).
Homologação do contrato		Verificar se a homologação de contrato de trabalho superior a um ano de vigência se deu e se os documentos necessários foram devidamente apresentados, com destaque para o exame demissional e para os documentos referentes ao seguro desemprego em caso de dispensa sem justa causa.
Garantias provisórias de emprego		Verificar se o empregado não está sob gozo de garantia provisória de emprego, que constitui impedimento para a quebra contratual sem justo motivo; Verificar o prazo de duração das garantias mais comuns e se elas não coincidem com concessão de aviso prévio.

Quando do acompanhamento do contrato, o representante da Administração anota em registro próprio todas as ocorrências trabalhistas relacionadas à execução do contrato. Ato contínuo, determina o procedimento necessário à regularização das faltas e defeitos observados. Com o monitoramento das rotinas da empresa prestadora de serviços cumpre-se a segunda etapa da gestão trabalhista.

Com o término da segunda etapa terá início a terceira etapa da gestão. Esta última, destinada a procedimentos para manter organizada a documentação de cada contrato administrativo pelo prazo mínimo de prescrição dos direitos trabalhistas, deve ser muito bem conduzida. É necessário que documentos sejam mantidos em estado de conservação e que o processo da documentação de cada contrato administrativo contenha documentos individualizados de todos os empregados da empresa prestadora que prestaram serviços durante a vigência do contrato administrativo.

Como complemento, sugere-se a adoção de uma tabela prática com prazo de guarda e época de solicitação dos principais documentos trabalhistas, para maior controle das etapas da fiscalização.

TABELA PRÁTICA COM PRAZO DE GUARDA DAS DOCUMENTAÇÕES TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA - SUGESTÕES

ROL DE DOCUMENTOS

ITEM	DOCUMENTOS	INÍCIO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	SOLICITAÇÃO ANUAL	SOLICITAÇÃO MENSAL	SOLICITAÇÃO EM ÉPOCAS VARIADAS	LEGISLAÇÃO
1	Contrato de Trabalho	(X)			Novos contratos	CLT, art. 8º
2	Regulamento Interno	(X)				CLT, art. 8º
3	Convenção/Acordo/Sentença Normativa	(X)			Data Base	CLT, art. 8º; 611 e seguintes
4	Registro de Empregados	(X)			Novos contratos	CLT, art. 41
5	CTPS	(X)			(1)	CLT, art. 29 e seguintes
6	Atestado de Saúde Ocupacional (ASO) Admissional	(X)			Novos contratos	CLT, art. 168 e Norma Regulamentadora (NR) 7
7	ASO Periódico		(2)			CLT, art. 168 e NR 7
8	ASO Retorno/Alteração				Retorno/Alteração	CLT, art. 168 e NR 7
9	ASO Demissional				Demissão	CLT, art. 168 e NR 7
10	Controle de Horas			Horários/Assinatura		CLT, art. 74
11	Aviso de Férias				30 dias antes	CLT, art. 135
12	Recibo Férias				2 dias antes	CLT, art. 145
13	Recibo Salário			(X)		CLT, art. 459
14	Vale Transporte - Recibo e Atualização de Endereço e Requisição		Atualização e Requisição	Recibo		Lei nº 7.418/85
15	RAIS		Início do ano			Decreto nº 76.900/75
16	Equipamentos de Proteção Individual (EPIs)	(X)			Entregas posteriores	CLT, art. 166 e NR 6
17	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)				(3)	Lei nº 4.923/65
18	Folha de Pagamento			(X)		Lei nº 8.212/91, art. 32, inciso I
19	Guia de Recolhimento do FGTS			(X)		Lei nº 9.528/97
20	Atestados/Justificativas				Sempre que ocorrer	Lei 605/49, art. 6º
21	Décimo Terceiro Salário - Recibos de Pagamento				1ª e 2ª parcelas	Leis nº 4.090/62 e 4.749/65
22	Certificado de Regularidade do FGTS - CRF	Início		Mensal (4)		Lei nº 8.036, art. 27
23	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA	Início				NR 9
24	Comissão Interna de Acidentes - CIPA	Início			Reuniões	CLT, art. 163 e NR 5
25	Recolhimento Previdenciário			(X)		Lei nº 8.212/91, art. 22, e seguintes
26	Salário Família (Documentação)	Início (5)	Novembro (6)		Mai/Novembro (7)	Lei nº 8.213/91, art. 67
27	Certidão Negativa de Débitos	Início			(8)	Lei nº 8.212/91, art. 47
28	Comunicação de Acidente do Trabalho				Ocorrência de acidente	Lei nº 8.213/91, art. 22
29	Notas Fiscais Retenção			Mensal (9)		Lei nº 8.212/91, art. 31
30	TRCT Com Homologação				Após rescisões	CLT, art. 477 e IN MTe/SRT 03/2002
31	Guia Rescisória de FGTS				Após rescisões	Lei nº 9.491/97
32	Aviso Prévio/Pedido de Demissão				Após rescisões	CLT, art. 487
33	Contrato de Prestação de Serviços	Início				IN MTb 03/97

NOTAS:

- (1) Férias, Contribuição Sindical e Rescisão Contratual.
- (2) Anual para menos de 18 anos e mais de 45 anos. Bianaual nos demais casos. Atividades especiais - a critério médico.
- (3) Sempre que houver admissão, demissão ou transferência de empregados.
- (4) Recomenda-se a conferência pela Internet por ocasião do pagamento.
- (5) Apresentar no início a certidão de nascimento ou documentação relativa ao equiparado ou inválido e a Ficha de Salário Família.
- (6) Atestado de vacinação obrigatória até 7 anos de idade.
- (7) Comprovantes de frequência à escola, para crianças de 7 a 14 anos.
- (8) Recomenda-se a conferência pela Internet por ocasião do pagamento.
- (9) Observar relação dos serviços sujeitos à retenção – Regulamento da Previdência Social (Dec. 3.048/99), art. 219 e IN INSS/DC nº 03/2005.

CONCLUSÃO

O Estado amolda-se aos quadros estabelecidos pela economia. Nesse passo, a adaptação à ordem internacional econômica, em tempos de globalização, contribui para a sobrevivência da economia do Estado. Em consequência, os ordenamentos jurídicos internos sofrem alterações. Como não poderia deixar de ser, esse processo também apresenta reflexos nas normas de trabalho e na forma como a prestação do trabalho subordinado se estabelece, inserindo uma nova realidade.

O modelo neoliberal afasta o Estado dos setores da economia e pugna por um Estado Mínimo. Nesse passo, a globalização e a desregulamentação difundida acabaram por induzir a existência de terceirizações e subcontratações.

Paralelamente às transformações no mercado de trabalho, a modificação nas relações de emprego, ao traçar seu caminho, esbarrou em rígidas normas de proteção ao trabalho. É nesse contexto que a prática da terceirização de serviços tem adquirido dimensões bastante representativas.

No Brasil, a contar de 1995, com o governo Fernando Henrique, surgiu uma nova oportunidade para a reforma do Estado: a Administração Pública gerencial passou a utilizar princípios do Direito Administrativo dentro do aparato estatal, com foco no cidadão. Como prioridade, desponta a eficiência dos serviços por meio de avaliação de desempenho e controle de resultados.

A administração gerencial apresentou como características as descentralizações política e administrativa, a instituição de organizações com poucos níveis de hierarquia, flexibilidade organizacional, limitação de confiança em relação aos funcionários e dirigentes, administração direcionada ao atendimento do cidadão e aberta ao controle social.

A descentralização política e administrativa foi implementada por duas formas: terceirização ou publicização de atividades exclusivas do Estado e maior descentralização das atividades exclusivas do Estado.

A terceirização permite que uma organização delegue a um terceiro serviços não essenciais à atividade para a qual se destina. Por sua vez, a dedicação do terceiro e sua especialização propiciam à organização que terceirizou o serviço uma maior concentração em sua atividade final, harmonizando-se com a tendência de especialização conferida às atividades mais variadas e com a idéia de eficiência.

Enquanto contrato de prestação de serviços, é possível viabilizar a terceirização nos limites do exercício da atividade da Administração Pública. Contudo, não se pode deixar de considerar que a vocação maior do Direito do Trabalho é tutelar a força de trabalho que é colocada à disposição daquele que dela se aproveita. Por esse motivo, o receio de que a comercialização do trabalho humano se estabeleça sob o discurso falso de flexibilização das relações de trabalho preocupa a todos os que somam esforços em prol de uma justiça social mais eficaz.

Muito embora a terceirização já remonte nossa história, ela ainda não sofreu a devida regulamentação, mas considerando que tanto a Administração quanto a empresa prestadora de serviços, nesse caso, se utilizam da mesma força de trabalho, o entendimento dos tribunais trabalhistas se fundou no princípio da proteção para aplicar a responsabilidade subsidiária à Administração em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa prestadora de serviços.

Ante o entendimento do judiciário trabalhista, conclui-se que a idoneidade da empresa prestadora de serviços que foi contratada é primordial. Para tanto, essa idoneidade poderá ser corretamente atestada por meio da fiscalização efetiva do cumprimento das obrigações trabalhistas para com os empregados da empresa prestadora de serviços envolvidos no contrato em questão.

Nas contratações de serviços contínuos firmadas entre empresas prestadoras e Administração Pública, a preocupação com a idoneidade da contratante também se faz presente. Assim, deve a Administração Pública, por força da Lei de Licitações, providenciar um representante para acompanhar e fiscalizar o contrato administrativo. Registre-se que esta mesma Lei possibilita que o representante seja responsabilizado administrativa, civil e penalmente, caso pratique ato em desacordo com suas funções, seja por ação ou omissão.

Nesse panorama, é premente a necessidade de efetuar um controle do cumprimento dos direitos trabalhistas nas atividades contínuas de terceirização que envolvem empresas prestadoras de serviços, a ser realizado pelo fiscal do contrato administrativo, enquanto representante da Administração Pública e por ela especialmente designado.

É importante que a terceirização se dê com muita responsabilidade e atenção. Nesse passo, adotar uma boa estratégia para a gestão da fiscalização dos contratos e organizar toda a gama de documentos necessários atenuam os

riscos de a Administração ser responsabilizada pelas obrigações de cunho trabalhista que a prestadora de serviço, em relação aos empregados envolvidos na prestação de serviços, não tenha conseguido honrar. Atenuado o risco, minimizado estará o passivo trabalhista.

Do exposto, pode-se inferir que a responsabilidade trabalhista, aplicada de forma subsidiária à Administração em decorrência de contratos de prestação de serviços com ela pactuados, ocasiona um ônus maior à Administração, qual seja, o de promover uma fiscalização bastante rigorosa da execução desse contrato. É dever legal do fiscal do contrato e necessidade fremente ante as hipóteses de precarização das relações trabalhistas, prevenção de responsabilidade por parte da Administração Pública e cumprimento dos princípios da moralidade, da eficiência e da dignidade da pessoa humana.

A pesquisa foi realizada em uma autarquia no Estado do Paraná, com 10 representantes designados formalmente para fiscalizar contratos administrativos de serviços contínuos, a partir de suas percepções. Essa pesquisa buscou investigar qual é a responsabilidade trabalhista da Administração Pública no controle dos contratos contínuos terceirizados com empresas prestadoras de serviço. Importou verificar se o processo de acompanhamento e fiscalização das obrigações trabalhistas das empresas contratadas, em relação aos empregados destacados para a prestação do serviço, está sendo conduzido pelo gestor de forma abrangente, capaz, portanto, de minimizar os riscos da responsabilidade subsidiária e afastar, por consequência, a precarização das relações de trabalho.

Os resultados apresentados apontam que os representantes designados pela Administração Pública para fiscalizar contratos administrativos de serviços contínuos, muito embora estejam cientes de que alguma responsabilidade pelo descumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados da contratada poderá recair sobre a instituição, não detém conhecimento suficiente para o exercício da função designada. Ainda, a principal preocupação desses representantes recai sobre a Instituição, inexistindo percepção de que a fiscalização do contrato pode evitar também a precarização de relações de trabalho.

É possível concluir que a gestão trabalhista dos contratos de fiscalização se faz de forma bastante superficial, com mero preenchimento de relatórios e solicitação de documentos mínimos, incapazes, por si só, de retratarem a regularidade das questões trabalhistas.

Enquanto o Direito do Trabalho se preocupa com a realidade do fato, a gestão da fiscalização trabalhista nos contratos contínuos é realizada mediante simples apontamento de documentos, cujas repercussões são desconhecidas pelos gestores.

No que tange à sua operacionalização, os resultados demonstram que, embora a pretensão seja fiscalizar cumprimento dos direitos trabalhistas por parte da contratada, nenhuma rotina de admissão, vigência contratual, quebra de contrato ou especial, que a empresa prestadora deve seguir, é analisada. Essa incoerência revela um sistema falho e ineficaz de gestão.

Os documentos trabalhistas analisados em uma gestão eficaz constituem importante fato para regularidade de direitos. Contudo, representantes designados para a fiscalização entendem que somente o empregador (empresa contratada) é que deve se preocupar com a concessão dos direitos trabalhistas. É o que demonstra a pesquisa em um item de extrema importância: férias conferidas aos trabalhadores.

Ao avaliar a concessão de férias, os resultados apontaram que os gestores entendem ser esse direito de inteira responsabilidade da empresa prestadora de serviços, não importando à fiscalização. Esse fato demonstra que os gestores não distinguem o contrato de trabalho do empregado do contrato administrativo e não observam a repercussão de alguns direitos que, conquistados antes da vigência do contrato administrativo, apresentam reflexos durante o desenvolvimento desse contrato. A falta de conhecimento das questões trabalhistas e da fiscalização desses direitos faz com que a fiscalização sequer perceba que houve descumprimento deles por parte da empresa contratada.

Os resultados também demonstraram desconhecimento do assunto e insegurança por parte dos gestores para o exercício da função que exercem. Em conclusão, percebe-se que a função por eles realizada não é efetiva fiscalização do contrato, mas sim um procedimento para acompanhamento da execução contratual que viabiliza o pagamento dos serviços às empresas contratadas.

A pesquisa permitiu aferir a percepção dos gestores sobre ferramentas utilizadas para a gestão, por grau de importância. Pode-se observar que, segundo a percepção desses gestores, a necessidade maior para viabilizar o exercício da atividade de fiscalização é contar com capacitação e o treinamento específico em matéria trabalhista. Atualmente, a expectativa dos gestores é que se sintam mais seguros com a experiência que pretendem adquirir fiscalizando o contrato.

A partir do momento que o fiscal do contrato desconhece direitos que deve fiscalizar e se sente inseguro para a realização da atividade, conclui-se pela ineficácia da fiscalização. Se o fiscal espera ganhar experiência para poder fiscalizar, enquanto isso não acontece, direitos são descumpridos e estará precarizada a relação de trabalho. Além disso, nada garante que a experiência adquirida seja um conhecimento técnico suficiente e correto, o que aumenta o risco de eventuais responsabilizações trabalhistas por parte da Administração Pública.

Os resultados também demonstram que os gestores do contrato não receberam nenhuma capacitação trabalhista para o exercício da função para a qual foram destacados. Assim, apenas acompanham mensalmente os serviços, não realizando fiscalização trabalhista de todos os direitos dos empregados da empresa contratada.

A gestão correta da fiscalização do contrato é importante no combate à precarização das relações de trabalho, na defesa pela adoção da terceirização como ferramenta de eficiência, desde que realizada de forma responsável, sem ofensa a direitos trabalhistas e sem lesão aos cofres públicos.

Verifica-se que a terceirização, embora seja um instituto de Direito Civil, apresenta reflexos diretos no Direito do Trabalho, dada a prestação de serviços ser realizada por empregados subordinados que cedem sua força de trabalho em prol das empresas interessadas.

Considerando a amplitude da legislação trabalhista e a responsabilidade subsidiária atribuída à Administração Pública, o ônus da Administração é promover uma gestão da fiscalização dos direitos dos empregados das empresas prestadoras de serviço da forma mais abrangente possível.

Cabe aqui sugerir um conteúdo didático para qualificação em gestão da fiscalização trabalhista nos contratos administrativos de natureza contínua. A proposta sugerida é delineada no intuito de inibir fenômenos cuja incidência reflete absurdo descaso às relações trabalhistas.

A terceirização é viável também para a Administração Pública em serviços meio de natureza contínua. Contudo, deve ser realizada de forma responsável, sem ofensa aos cofres públicos ou lesão a direitos trabalhistas.

A responsabilidade da Administração Pública na gestão trabalhista envolve vários fatores: uma real capacitação dos gestores; o conhecimento da amplitude da atividade e da complexidade que ela traz; a segurança para o gestor do contrato e

para o ordenador de despesas que autoriza o pagamento pelo serviço prestado, da inexistência de irregularidades durante a execução contratual, já que eles responderão pessoalmente por ação ou omissão na existência de irregularidades.

Recomenda-se, por fim, estudos posteriores que contemplem as seguintes situações:

- responsabilidade pessoal do gestor do contrato e do ordenador de despesas nos processos de fiscalização do contrato administrativo por irregularidades trabalhistas apresentadas por empresas prestadoras;
- melhores práticas para a Administração na condução da gestão total do contrato administrativo;
- avaliação da possibilidade de retenção do pagamento devido às empresas prestadoras de serviço ante descumprimento de obrigações de natureza trabalhista;
- estudo detalhado do custo da mão de obra em Planilhas de Custos nas licitações.

Novos estudos podem ampliar o horizonte de compreensão e contribuir para preparar a sociedade para o futuro, de forma consciente, sem desvirtuar a opção que fizemos constitucionalmente, enquanto sociedade, pela garantia da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Vantuil. **Terceirização**: anomia inadmissível. Disponível em: <<http://www.tst.gov.br/materiasjuridicas.wordpress.com/tag/tst/>>. Acesso em: 1 mar. 2009 13:35:03 GMT.
- ABDALA, Vantuil. Terceirização: atividade-fim e atividade-meio – responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. **Revista LTr**, São Paulo, v.60, n.5, p.589, maio, 1996.
- ALBUQUERQUE, Célia Maria Oliveira Passos. Terceirização. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**. Curitiba: Zênite, n.43, set. 1997.
- ASSE, Vilja Marques. **Os direitos e obrigações da terceirização na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Franca, 2007.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BARROS, Aidil J. S.; LEHFELD, Neide A. S.. A pesquisa científica: a coleta de dados. In: _____. **Fundamentos de metodologia científica**: um guia para iniciação científica. 2.ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BARROS. Alice Monteiro. **Curso de direito do trabalho**. 4.ed. São Paulo: LTr, 2008.
- BAZOLI, Thiago Nunes. **Descentralização estatal**: o terceiro setor como executor das atividades fundamentais do Estado – Saúde, Educação e Assistência Social. Dissertação (Mestrado) - Centro Universitário Franciscano – UNIFAE. Curitiba, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 9.ed. Tradução de: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL, Decreto n.º 2.271, Brasília, DF: Senado, 1997.
- BRASIL, Decreto-lei n.º 2.300, Brasília, DF: Senado, 1986.
- BRASIL, Decreto-Lei n.º 200, Brasília, DF: Senado, 1967.
- BRASIL, Lei Federal n.º 5.645, Brasília, DF: Senado, 1970.
- BRASIL, Lei n.º 8.666, Brasília, DF: Senado, 1993.
- CARVALHOSA, modesto. **Direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- COSTA, Luiz Bernardo Dias. Terceirização na administração pública. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n.52, jan. 2005.

DALLEGRAVE NETO, José Afonso. **O Estado neoliberal e seu impacto sócio-jurídico**. Disponível em: <<http://www.apej.com.br/doutrina>>. Acesso em: 14 mar. 2009.

DÄUBLER, Wolfgang. **Direito do trabalho e sociedade na Alemanha**. São Paulo: LTr, 1997.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5.ed. São Paulo: LTr, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado do bem-estar social no capitalismo contemporâneo. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**, Porto Alegre, v.20, set-out. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

DÍAZ, Elias. **Estado de Derecho y sociedad democrática**. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1973.

DOETZER, Isis Chamma e ALMEIDA, Raquel Maria Trein. Planilha de custos e formação de preços: identificação do custo da mão-de-obra. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n.149, jul. 2006.

DOETZER, Isis Chamma. Contratos de terceirização de serviços firmados com a administração: a questão da responsabilidade trabalhista. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n.165, fev. 2007.

FERRAZ, Fernando Basto. **Terceirização e demais formas de flexibilização do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FORTINI, Cristiana. O perfil do direito administrativo atual e o emprego da terceirização pela administração pública. **Revista eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n.8, dezembro, 2006, jan.-fev. 2007. Disponível em: <<http://11.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 11 mar. 2009.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de estados: governo e organização mundial no século XXI**. Tradução de: Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GARCIA, Flávio Amaral. Da inexistência de responsabilidade subsidiária da administração pública nas terceirizações. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n.89, jul. 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 2001.

LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **Discurso do sujeito coletivo**: um novo enfoque na pesquisa qualitativa (desdobramentos). 2.ed. Caxias do Sul: Educus, 2005.

LEIRIA, Jerônimo Souto e SARATT, Newton. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. 9.ed. São Paulo: Gente, 1996.

LISTZ VIEIRA. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: 1997.

LORA, Ilse Marcelina Bernardi. Direitos fundamentais e responsabilidade da administração pública na terceirização de serviços – inconstitucionalidade do § 1.º do art. 71 da Lei n.º 8.666/93. **Revista LTr Legislação do Trabalho**, São Paulo, Ano 72, n.08. ago. 2008.

MAGALHÃES, Yana Torres. MAGALHÃES, Margareth Geralda Silva. BRASIL, Elvécio Ribeiro. XXVIII Encontro nacional de engenharia de produção: A integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável. In: _____. **Qualificação**: um desafio à terceirização. Rio de Janeiro, 13 a 16 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008>>. Acesso em: 10 mar. 2009.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Comentários às súmulas do TST**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 24.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATTAR, Fauze Najib. **Pesquisa de marketing**: metodologia, planejamento. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999. V.1.

MEDEIROS, Sérgio Monteiro. Estado em crise: breve análise, vista sob a perspectiva da conformação do Estado neosocial. **Prim@ facie**, João Pessoa, ano 2, n.2, p.29-44, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.ccj.ufpb.br/primafacie>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Renato Geraldo. **O regime jurídico da contratação pública**. Curitiba: Zênite, 2008.

MERCADANTE, Carolina Pereira. A responsabilidade subsidiária do Estado pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços terceirizados. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n.566, 24 jan. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6209>>. Acesso em: 21 dez. 2006 .

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <[ww.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204_manual_arranjo_institucional.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090204_manual_arranjo_institucional.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2009.

MIOLA, Cezar. **A terceirização no serviço público**. Monografia concluída em abril de 1997, distribuída I Programa de Orientação às Administrações Públicas – PROAP. Disponível em: <<http://www.direitofba.net/mensagem/claudiocairo/de-contratoadministrativo.doc>>. Acesso em: 11 mar. 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O sistema de parceria entre os setores públicos e privado. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, 1996.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Saraiva, 2006.

NEGRÃO, João José. **Para conhecer o neoliberalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 1998.

NIUBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *In* **Reforma do Estado e administração pública gerencial**, org. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser & SPINK, Peter. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In*: _____ et al. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Globalização**: notas sobre um conceito controverso. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/prebisch/pdfs/17.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2007.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTr, 2001.

RICHARDSON, R.; PERES, J.; CORREIA, L.; PERES, M.; WANDERLEY, J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorin. **Terceirização e direito do trabalho**. Cooperativas. Repertório IOB de jurisprudência – trabalhista e previdenciário, 2ª quinzena de agosto de, n.16, 1997

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1993.

ROMITA, Arion Sayão. O impacto da Globalização no Contrato de Trabalho. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre: Síntese & Brasília: TST, ano 66, n.4, out./dez. 2000.

RUDIGER, Dorothee Susanne (Coord.). **Tendências do direito do trabalho para o século XXI**: globalização, descentralização produtiva e novo contratualismo. São Paulo: LTr, 1999.

SCHMITT, Carl. **Elementos de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 1ª Região, Apelação em Mandado de Segurança n.º 2000.37.01.001811-3/MA.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO, 2004. **Presidente do TST defende regulamentação rápida da terceirização**. Disponível em: <<http://www.tst.gov.br/noticias>>. Acesso em: 08 nov. 2004.

TRINDADE, Washington L. da. Os caminhos da terceirização. **Jornal Trabalhista**, Brasília, ano IX, n.416, p.869, 1992.

VERDÚ, Pablo Lucas. **La lucha por el estado de derecho**. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1975.

VIANA, Márcio Túlio. A proteção social do trabalhador no mundo globalizado: o direito do trabalho no limiar do Século XXI. **Revista LTr**, São Paulo, ano 63. v.7, jul. 1999.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria geral do direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIVEIROS, Luciano. **Direito do trabalho**. Conflitos Soluções e Perspectivas. 2.ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO. A integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 13 a 16 de outubro de 2008. QUALIFICAÇÃO: UM DESAFIO À TERCEIRIZAÇÃO. Yana Torres de Magalhães, Margareth Geralda Silva Magalhães, Elvécio Ribeiro Brasil.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Sites Consultados

INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER. Disponível em: www.emater.pr.gov.br

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE, EDIÇÃO DE 03.11.2008. Seção de economia. Disponível em: www.correio braziliense.com.br

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em: www.planejamento.gov.br

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Disponível em: www.mte.gov.br

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO –TCU. Disponível em: www.tcu.gov.br

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO –TST. Disponível em: www.tst.gov.br

ZÊNITE. Disponível em: www.zenite.com.br/jsp/site/institucional/ministrantes.jsp

APÊNDICE 1
ROTEIRO ORIENTATIVO PARA ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS, COM
INDIVÍDUOS PARTICIPANTES DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO DOS
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

IDENTIFICAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA:

QUESTIONÁRIO

QUESTÃO Nº 01.

Pergunta: Você conhece os institutos trabalhistas que devem ser fiscalizados em um contrato administrativo? Você sabe o que se pretende evitar com a obrigação de fiscalizar o cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados destacados para prestar serviços durante a vigência de um contrato administrativo?

Resposta:

QUESTÃO Nº 02.

Pergunta: Existe uma metodologia de verificação do cumprimento dos direitos trabalhistas dos empregados da empresa prestadora pré-estabelecida em sua instituição (auditoria)? Como é feita a auditoria do contrato? A auditoria é apenas documental; documental e de verificação de como o serviço se realizou; ou apenas verifica como o serviço foi realizado?

Resposta:

QUESTÃO Nº 3

Pergunta: Quanto à análise documental são checados somente os documentos de habilitação da licitação ou você também verifica documentos das rotinas de admissão, vigência e quebra do contrato de trabalho da empresa prestadora de serviços?

Resposta:

4ª QUESTÃO

Pergunta: No seu entendimento, o conhecimento de direitos trabalhistas que você adquiriu ao longo do desenvolvimento das suas funções é suficiente para realizar a sua função? Na sua opinião, por ordem de importância, quais ferramentas são mais importantes para desenvolver seu trabalho: a) uma rotina de fiscalização para ser seguida; b) capacitação ou treinamento específico na matéria de direito do trabalho; c) contar com uma consultoria específica em direito do trabalho; d) contar com equipe multidisciplinar dentro de sua equipe para esclarecer situações fáticas; e) ter dedicação exclusiva nessa área ?

Resposta:

5ª QUESTÃO

Pergunta: Quando Você fiscaliza o item de férias em um contrato de trabalho você analisa todo o período aquisitivo dos empregados, de acordo com a data de admissão na empresa prestadora, ou verifica somente a vigência do contrato administrativo?

Resposta:

6ª QUESTÃO

Pergunta: Na sua percepção, qual era o seu conhecimento da matéria trabalhista quando fiscalizou pela primeira vez um contrato administrativo? Qual é o seu conhecimento atualmente? Você pode apontar ao menos dois fatores pelos quais você atualmente se sente mais apto ou menos apto ao exercício da fiscalização?

Resposta:

APÊNDICE 2
OFÍCIO DO RESPONSÁVEL DO EMATER,
DEFININDO AS BASES ÉTICAS DA PESQUISA E TERMO DE
CONSENTIMENTO



SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA

CENTRO UNIVERSITÁRIO FRANCISCANO – UNIFAE
Mestrado em Organizações e Desenvolvimento

07 de abril de 2009.

Ilmo. Sr. Arnaldo Bandeira
Diretor Presidente do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater

Prezado Senhor,

Isis Chamma Doetzer, pesquisadora do programa de mestrado do Centro Universitário Franciscano – UNIFAE, da cidade de Curitiba, Estado do Paraná, solicita ao Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater, uma parceria para a realização de pesquisa intitulada "Controle do cumprimento dos direitos trabalhistas nas atividades contínuas de terceirização: o caso da empresa prestadora de serviço e a Administração Pública", com o objetivo geral de analisar a responsabilidade trabalhista da Administração Pública no controle dos contratos contínuos terceirizados firmados com empresas prestadoras de serviços". A pesquisa destina-se à composição da metodologia aplicada em dissertação de mestrado em Organizações e Desenvolvimento a que a pesquisadora está vinculada. Para fins de autorização da pesquisa, a pesquisadora compromete-se a cumprir os seguintes quesitos:

- a) nomes, imagens, siglas ou quaisquer informações que identifiquem os seus empregados e colaboradores devem ser omitidas da produção acadêmica final;
- b) os dados e a produção acadêmica devem ser integralmente disponibilizados à Empresa sem custos ou restrições de cópia e utilização, salvo informações de identificação dos respondentes;

Sendo assim, solicito autorização de V. Sa. para realização de parte desta referida pesquisa nesta organização, tendo como objetivo principal conhecer a opinião dos stakeholders. O roteiro da entrevista a ser aplicada está anexado a esse documento.

Solicito também a V. Sa. autorização para divulgação e publicação dos resultados obtidos, sempre considerando os aspectos éticos da pesquisa, que são os seguintes:



- os sujeitos aderem voluntariamente ao estudo, cientes de sua natureza e circunstância que envolvem o processo de estudo;
- a identidade dos sujeitos da pesquisa serão protegidos;
- os sujeitos deverão ser tratados respeitosamente, incluindo o não registro de dados que o sujeito não esteja de acordo em revelar;
- os resultados serão baseados nos dados sem distorções e serão apresentados na UNIFAE antes de publicidade.

Agradeço a atenção dispensada e aguardo deferimento.

Atenciosamente,

Isis Chamma Doetzer
Pesquisadora

Prof. Dr. Antoninho Caron
Coord. Mestrado em Organizações e Desenvolvimento
FAE Centro Univeritário

Deferimento em 25/04/09

Diretor Presidente do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER
Gerência de Desenvolvimento Pessoal

APÊNDICE 3
FERRAMENTA UTILIZADA PELOS ENTREVISTADOS PARA
ACOMPANHAMENTO MENSAL DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E
CONSERVAÇÃO

Estado do Paraná Secretaria de Estado da Administração e da Previdência Coordenadoria de Administração de Serviços				
ACOMPANHAMENTO MENSAL DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO				
Órgão/Unidade:	Empresa:	Mês:	Local:	Nº de Serventes:
1. Ocorreram faltas durante o mês? Sim () Não () Quantas? () _____				
2. As faltas e impedimentos foram cobertos? Sim () Não () Quantas? () _____				
3. - Os funcionários estão registrados de acordo com a função exercida?...Sim () Não () - Trabalham devidamente uniformizados?.....Sim () Não () - O salário recebido está de acordo com a proposta da licitação?.....Sim () Não ()				
4. - A empresa tem escritório/representante, com endereço fixo no município onde está prestando os serviços:Sim () Não () - A qualidade dos serviços prestados é:.....Boa () Regular () Ruim ()				
5. Material de limpeza que vem sendo utilizado: - Quantidade:Suficiente () Insuficiente () - Qualidade:Boa () Regular () Ruim ()				
6. Materiais de limpeza necessários e não fornecidos: Especificar.....				
7. Equipamentos de limpeza em uso: - Quantidade:Suficiente () Insuficiente () - Qualidade:Boa () Regular () Ruim ()				
8. Equipamentos de limpeza necessários e não fornecidos: Especificar.....- Bota de Borracha.....				
9. Obrigações trabalhistas: - Pagamento do Salário:No prazo () Fora do prazo () - Vale Transporte:No prazo () Fora do prazo () - Vale Refeição:No prazo () Fora do prazo () Apresentação da guia de: - INSS:No prazo () Fora do prazo () FGTS:No prazo () Fora do prazo () Folha analítica de pagamento:Sim () Não () Outros especificar:.....				
10. Existem dúvidas quanto às obrigações contratuais/trabalhistas da empresa: Sim () Não () Em caso afirmativo especificar:				
11. Observações: (se necessário usar o verso do formulário)				
Responsável pelo preenchimento Nome: Data:			Visto Gerenciamento/Empresa Nome: Data:	
Assinatura/Carimbo			Assinatura	

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)