

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM FÁRMACOS – FARMANGUINHOS

Lúcio José de Oliveira

**Terceirização na administração pública: uma análise sobre o  
impacto da terceirização em Farmanguinhos.**

Rio de Janeiro

2019

Lúcio José de Oliveira

**Terceirização na administração pública: uma análise sobre o impacto da  
terceirização em Farmanguinhos.**

Dissertação submetida ao corpo docente do Curso de Mestrado Profissional em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica, de Farmanguinhos da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Erika Martins de Carvalho

Rio de Janeiro

2019

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca de Medicamentos e Fitomedicamentos/ Farmanguinhos / FIOCRUZ - RJ

O48t Oliveira, Lúcio José de

Terceirização na administração pública: uma análise sobre o impacto da terceirização em Farmanguinhos. / Lúcio José de Oliveira. – Rio de Janeiro, 2019.

xvii, 105 f. ; 30 cm.

Orientadora: Erika Martins de Carvalho.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Tecnologia em Fármacos-Farmanguinhos, Pós-graduação em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica, 2019.

Bibliografia: f. 105-115

1. Terceirização. 2. Administração Pública. 3. Recursos Humanos. 4. Direito do Trabalho. 5. Direito Administrativo. I. Título.

CDD 615.1

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese/dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

**LÚCIO JOSÉ DE OLIVEIRA**

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE O  
IMPACTO DA TERCEIRIZAÇÃO EM FARMANGUINHOS.**

Dissertação apresentada, como um dos requisitos para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica, do Instituto de Tecnologia em Fármacos – Fundação Oswaldo Cruz.

Aprovada em 05 de fevereiro de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Erika Martins de Carvalho  
Instituto de Tecnologia em Fármacos – FIOCRUZ (Orientadora)

---

Prof. Dr. Antonio Carlos Siani  
Instituto de Tecnologia em Fármacos – FIOCRUZ

---

Prof. Dr. Vinicius Carvalho Cardoso  
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sabrina de Oliveira Moura Dias  
Universidade Federal Fluminense - UFF

Rio de Janeiro

2019

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado a Deus  
que sempre zelou por mim e assim  
permanece. Minha família: esposa e pais,  
fontes permanentes de incentivo. Os  
amigos que sempre me pareceram mais  
como irmãos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus pelo seu amor, misericórdia e o dom da vida. Para Ele seja toda honra e toda glória. Amém!

Aos meus pais, Nilvio e Janilda, por me ensinarem a respeitar o próximo independentemente das circunstâncias. Eles são os meus exemplos de serenidade, determinação e moralidade. Obrigado por serem os meus amados pais.

A minha linda esposa pelo insistente foco em minhas virtudes, fazendo-me crer que elas são em maior quantidade que minhas mazelas. Somente o amor é capaz desse feito. Obrigado pela dedicação e companheirismo de sempre. Eu te amo!

A minha amiga e orientadora Dr.<sup>a</sup> Erika Carvalho, todo o meu carinho e respeito. Você conseguiu transformar esses dois anos de convívio acadêmico, em momentos leves e produtivos. Uma certeza eu tenho, sem o seu auxílio e incentivo esse trabalho estaria no mundo dos sonhos. Muito obrigado!

Aos professores da banca, Dr. Antonio Siani, Dr. Vinicius Cardoso e Dr.<sup>a</sup> Sabrina Dias, o meu mais profundo afeto e gratidão. Não há repertório linguístico que traduza o quanto aprendi com vocês. A competência e o cuidado demonstrados são inspiradores.

A coordenação do curso e aos professores o meu grande abraço e reconhecimento pela ajuda sempre presente e pela disponibilização dos meios para o máximo aproveitamento dos alunos.

A todos os meus colegas de trabalho que suportaram as minhas tensões e monólogos sobre este tema, os meus mais sinceros agradecimentos. A vida com vocês foi mais doce e durante toda a minha existência estarão no meu coração.

Finalmente, aqueles que não mencionei por falta de espaço, mas que contribuíram de alguma maneira para o termo desta jornada. Que o Senhor (Deus) recompense cada um com suas bênçãos.

Os céus declaram a glória de Deus;  
o firmamento proclama a obra das suas  
mãos. Um dia fala disso a outro dia; uma  
noite o revela a outra noite. Sem discurso  
nem palavras, não se ouve a sua voz.  
Mas a sua voz ressoa por toda a terra, e  
as suas palavras, até os confins do  
mundo.

*(SALMOS 19.1-4a)*

## RESUMO

OLIVEIRA, Lúcio José de. *Terceirização na Administração Pública: uma avaliação sobre o impacto da terceirização em Farmanguinhos*. 2019. 125f. Dissertação Mestrado Profissional em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

Assegurar a boa gestão e aplicação de seus recursos humanos é tarefa básica de qualquer Organização, seja ela pública, privada ou social. A interação, engajamento e desenvolvimento das pessoas serão a propulsão necessária para produção de inovação e valores organizacionais. Em uma dinâmica produtiva a velocidade de resposta às demandas requer, além disso, criatividade e flexibilidade às mudanças. Assim, é importante que se reflita sobre a condição de Farmanguinhos como instituição pública, contudo, preservando atividades de produção. Importa clarificar o quanto impactante a terceirização pode se revelar no âmbito de uma unidade produtora de medicamentos. Farmanguinhos, laboratório oficial da FIOCRUZ, é produtor de medicamentos, pesquisa e desenvolvimento tecnológico em fármacos. Sua atuação também abrange o ensino, capacitando profissionais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Para cumprir com a sua missão, Farmanguinhos tem o desafio de gerir os seus recursos humanos de modo eficaz. Desta forma, ou seja, através das competências dos trabalhadores é que a Organização reproduzirá os valores estratégicos imprescindíveis à prestação de serviços à população. O objetivo da dissertação foi analisar o impacto da terceirização no âmbito de uma unidade produtora de medicamentos, assim como propor potenciais soluções que reduzam ou eliminem os seus resultados negativos. Esta é uma pesquisa aplicada, descritiva e qualitativa, que utilizou bases bibliográficas e documentais, para uma melhor compreensão dos assuntos abordados. Optou-se por uma análise que resgatasse questões históricas, e correlacionasse outras doutrinárias e legais, permitindo a estruturação dos conhecimentos, ainda que por vezes antagônicos em seus preceitos. Os resultados demonstram que Farmanguinhos possui elevado número de terceirizados. Esse quantitativo não sofreu maiores alterações no decorrer de sua história, mantendo uma desproporcionalidade entre os profissionais terceirizados e servidores. O que se segue são normas distintas para diferentes vínculos laborais, gerando incompatibilidades normativas e de gestão, dadas as suas naturezas jurídicas também divergentes. Apesar disso, a Unidade corrobora em sua gestão os processos de gestão de pessoas que uma vez detalhadas demonstram a inviabilidade prática de muitos de seus conceitos. E em grande parte, pela impossibilidade de Farmanguinhos gerenciar a maior parte de seus trabalhadores, sob o risco de sofrer punições legais. Conclui-se que a ingerência e o elevado quadro de terceirizados incorrem em dificuldades no processo de gestão de pessoas e, conseqüentemente, da gestão de toda a Unidade. Assim, esse trabalho apresenta possíveis soluções que viabilizem a gestão de pessoas em sua completude, dirimindo os obstáculos para uma gestão dinâmica, inovadora e de alto desempenho.

**Palavras-chave:** Terceirização. Administração Pública. Recursos Humanos. Direito do Trabalho, Direito Administrativo.

## ABSTRACT

Ensuring the proper management and application of human resources is the basic task of any organization, be it public, private or social. The interaction, engagement and development of people will enhance the production of innovation and organizational values.

In a dynamic production, the speed of response to demands also requires creativity and flexibility to changes. Thus, it is important to reflect upon Farmanguinhos' condition as a public institution, nevertheless, preserving production activities.

It is important to clarify, how powerful the outsourcing can be in a drug-producing unit context. Farmanguinhos, FIOCRUZ's official laboratory, is a drug producing, research and technological developer in pharmaceuticals laboratory. Its work also encompass teaching, by training professionals within the scope of the Brazilian public health care system (Sistema Unico de Saude - SUS).

To reach its goal, Farmanguinhos has the challenge of managing its human resources effectively. This way, through the workers' skills, the organization will reproduce the essential strategic values to provide services to the population.

The objective of the dissertation was to analyze the impact of outsourcing in the scope of a drug production unit, as well as to propose potential solutions in order to reduce or eliminate its negative results. This is an applied, descriptive and qualitative research, based on bibliographical and documentary bases, in order to obtain a better understanding of the issues covered. It was decided to carry out a kind an analysis that could rescue historical topics, as well as correlate doctrinal and legal ones, allowing the structuring of the fields of knowledge in its precepts, although, sometimes antagonistic.

The results demonstrate Farmanguinhos has a high number of outsourced workers. These numbers did not suffer major alterations during the course of its history, maintaining a disproportion between the outsourced professionals and Farmanguinhos' employees. As a result, there are different standards in work contracts, leading to normative and management incompatibilities, due to the legal nature of the company, which is also divergent. Despite the differences, the unity corroborates in its operation, the personnel management that, once detailed, demonstrates the infeasible practice of many of its concepts. Also, in its majority, because of the impossibility of Farmanguinhos to manage most of its workers, at risk of suffering legal punishments.

As a conclusion, the interference and the high number of outsourced workers face difficulties in the personnel management process and, consequently, in the operation of the whole unit. Thus, this research attempts to present possible solutions that enable the personnel management in its completeness, dissolving the obstacles to operate in a dynamic, innovative and high-performance way.

Key-words: Outsourcing. Public Administration. Human Resources. Labor Law. Administrative Law.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Relação Contratual. ....	35
Figura 2: Organograma Fiocruz. ....	55
Figura 3: Estrutura Organizacional de Farmanguinhos. ....	82
Figura 4: Comparativo entre Terceirização e Trabalho Temporário.....	99

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ingresso de Concursados na FIOCRUZ (1996 - 2016). .....	57
Gráfico 2: Força de Trabalho Fiocruz (1999 - 2018).....	58
Gráfico 3: Comparativo Quantitativo Terceirizado e Servidor. ....	59
Gráfico 4: Percentual de Terceirizados com Relação a Servidores por Unidade FIOCRUZ (Maio/2018). .....	60
Gráfico 5: Quadro de Profissionais (Servidores e Terceirizados) - Farmanguinhos..	64
Gráfico 6: Terceirizados em Farmanguinhos por Contrato (Mai/17 e Fev/18). .....	66

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Revoluções Industriais. ....	25
Quadro 2: Dimensões do Direito .....	29
Quadro 3: Administração Pública. ....	44
Quadro 4: Órgão e Entidades de Controle e Jurisdicionais. ....	48
Quadro 5: Missão, Visão e Valores de Farmanguinhos.....	63
Quadro 6: Contratos - Farmanguinhos.....	66
Quadro 7: Setores Econômicos.....	67
Quadro 8: Correlação Direito Público e Privado. ....	68
Quadro 9: Características de Farmanguinhos e Indústrias Privadas. ....	69
Quadro 10: Processos de Gestão de Pessoas.....	72
Quadro 11: Macroprocessos de Gestão-Cadeia de Valor em Farmanguinhos.....	73
Quadro 12: Cadeia de Valor/Farmanguinhos e Processos de Recursos Humanos. .	73
Quadro 13: Macroprocessos Finalísticos-Cadeia de Valor/Farmanguinhos. ....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Remuneração/Tecnologista em Saúde Pública Pleno. ....	80
Tabela 2: Remuneração/Analista da Qualidade Pleno. ....	80

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	- Advocacia Geral da União
ANAMATRA	- Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
AUDIN	- Auditoria Interna da Fundação Oswaldo Cruz
BPM	- Business Process Management
CEME	- Central de Medicamentos
C&T	- Ciência e Tecnologia
CGU	- Controladoria Geral da União
COGEPE	- Coordenação de Gestão de Pessoas
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
CRFB	- Constituição da República Federativa do Brasil
CTM	- Complexo Tecnológico em Medicamentos
DARH	- Departamento de Administração de Recursos Humanos
DGST	- Departamento de Gestão da Saúde do Trabalhador
DNSP	- Departamento Nacional de Saúde Pública
ENSP	- Escola Nacional de Saúde Pública
EUA	- Estados Unidos da América do Norte
Farmanguinhos	- Instituto de Tecnologia em Fármacos
FIOCRUZ	- Fundação Oswaldo Cruz
HIV	- Human Immunodeficiency Virus
IFF	- Instituto Fernandes Figueiras
IPROMED	- Instituto de Produção de Medicamentos
JT	- Justiça do Trabalho
MPDG	- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MT	- Ministério do Trabalho
MPT	- Ministério Público do Trabalho
MS	- Ministério da Saúde
OMS	- Organização Mundial da Saúde
PDP	- Parceria de Desenvolvimento Produtivo
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
P&D	- Pesquisa e Desenvolvimento

PLC	- Projeto de Lei Complementar
PNM	- Política Nacional de Medicamentos
RE	- Recurso Extraordinário
R&S	- Recrutamento e Seleção
SAP	- Sistema Integrado de Gestão Empresarial
SGA-RH	- Sistema de Informação Módulo Recursos Humanos
SIG	- Sistema de Informações Gerenciais
STF	- Supremo Tribunal Federal
SUS	- Sistema Único de Saúde
TAC	- Termo de Ajuste de Conduta
TCJ	- Termo de Conciliação Judicial
TCU	- Tribunal de Contas da União
TGA	- Teoria Geral da Administração
TR	- Termo de Referência
TST	- Tribunal Superior do Trabalho
UNASUS	- Rede de Centros Formadores em Saúde e Universidade Aberta
VDGT	- Vice Diretoria de Gestão do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>2.</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>21</b>
2.1	SOBRE O TRABALHO .....	21
2.1.1	Antecedentes Históricos .....	23
2.1.2	Lutas e Conquistas .....	26
2.1.3	O Trabalho como Direito Social .....	28
2.2	SOBRE O DIREITO DO TRABALHO .....	30
2.2.1	Consolidação das Leis Trabalhistas no Brasil.....	31
2.2.2	O Direito do Trabalho nas Constituições Brasileiras .....	31
2.2.3	Flexibilização das Relações de Trabalho.....	33
2.3	SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL .....	34
2.3.1	Súmula 331/93 do Tribunal Superior do Trabalho (TST).....	36
2.3.2	Reforma Trabalhista (Lei 13.429/17 e 13.467/17).....	38
2.3.3	Reforma Trabalhista (Decreto 9.507 de 21 de setembro de 2018).....	40
2.4	SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
2.4.1	O Direito Administrativo .....	42
2.4.2	A Terceirização na Administração Pública.....	44
2.5	ATORES E RAMOS JURÍDICOS ENVOLVIDOS .....	46
<b>3.</b>	<b>JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>49</b>
<b>4.</b>	<b>OBJETIVOS.....</b>	<b>51</b>
4.1	OBJETIVO GERAL.....	51
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	51
<b>5.</b>	<b>MATERIAL E MÉTODO .....</b>	<b>52</b>
<b>6.</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>54</b>
6.1	SOBRE A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ.....	54
6.1.1	A Força de Trabalho na FIOCRUZ .....	56
6.2	SOBRE O INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM FÁRMACOS .....	61
6.2.1	A Força de Trabalho em Farmanguinhos.....	64
6.3	CONTEXTO JURÍDICO DE FARMANGUINHOS.....	67
6.4	DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS.....	70
6.5	INGERÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO DE FARMANGUINHOS .....	74

6.6	PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS EM FARMANGUINHOS.....	76
6.6.1	Desenvolvimento de Pessoas.....	76
6.6.2	Retenção de Profissionais/Manter Pessoas.....	79
6.6.3	Recrutamento e Seleção/Agregar Pessoas .....	85
6.6.4	Integração e Acompanhamento/Aplicar Pessoas.....	87
6.6.5	Monitoramento de Pessoas .....	89
<b>7.</b>	<b>MODELOS DE ADEQUAÇÃO PROPOSTOS.....</b>	<b>92</b>
7.1	CUMPRIMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)....	93
7.2	ALTERAÇÃO DE MODELO INSTITUCIONAL.....	96
7.2.1	Fundação estatal .....	96
7.2.2	Criação de Regime de Trabalho Específico .....	98
<b>8.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>101</b>
8.1	PERSPECTIVAS .....	104
<b>9.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>105</b>
<b>10.</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>116</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Todo ato de investigação sobre dado objeto de estudo requer razoável esforço intelectual. Para Santos (2005) o saber e o conhecer representam a posse de informações, contudo o conhecimento também significa prática de vida, consciência de si mesmo, ato ou efeito de saber e conhecer metodicamente.

Abordar um tema como a terceirização exige zelo para o resgate de componentes relevantes à sua compreensão. Evita-se que negligenciemos as motivações empresariais e os fatores sociais que integram a sua aplicação nas Organizações, vale dizer, onde os seus efeitos são primordialmente sentidos.

A terceirização não surge em um rompante criativo de uma dada ordem econômica. Há uma construção progressiva a partir de um elemento basilar, que sempre acompanhou a humanidade: o trabalho. É através do trabalho que o homem transforma o mundo, satisfaz as suas necessidades e traz significação à sua própria existência. Traduz-se em elemento estruturante do ser humano. Com o tempo, ao trabalho humano foram incorporados elementos conforme padrões econômicos e de produtividade vigentes, gerando modelos aplicáveis de trabalho (OLIVEIRA, 2003).

Ao identificarmos a fonte e a natureza da terceirização, conseguiremos tecer com maior criticidade a adequação desse modelo e a sua inserção na administração pública e mais particularmente no Instituto Tecnológico em Fármacos (Farmanguinhos). Farmanguinhos configura-se em indústria farmacêutica pública (Laboratório Oficial), vinculada à Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). A sua atuação no ramo industrial de medicamentos lhe confere responsabilidades e elevada dedicação em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Por isso, sua manutenção e competitividade exigem dinamismo e labor permanente à inovação através do conhecimento e da alta tecnologia (AKKARI *et al.*, 2016).

Com papel estratégico perante a Política Nacional de Medicamentos (PNM) sua produção e desenvolvimento abrangem fármacos de origem sintética e natural. Assim, visa atender às demandas dos programas de saúde pública do Ministério da Saúde (MS), das secretarias de estados e dos municípios junto ao Sistema Único de Saúde (SUS). O seu desempenho influi, de modo determinante, na regulação econômica, nas políticas de governo e na redução dos custos de produção. O resultado é o atendimento à população em todo o território nacional através da

acessibilidade a tratamentos, programas e ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde (FARMANGUINHOS, 2014).

Diante desse cenário importa a análise acurada dos impactos que a terceirização – como modelo de trabalho – exerce sobre a gestão de Farmanguinhos, assim como as suas implicações e supressões normativas em relação ao capital intelectual (pessoas) envolvido.

Para tanto, esta dissertação discorre acerca do elemento fundamental da terceirização, tal seja, o trabalho, considerando desde a sua construção temporal até a constituição mais moderna, associada às revoluções industriais e formação do Estado liberal. Este Estado criado para garantir direitos e deveres, gesta não somente direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, gênese do direito do trabalho que surge como especialização das ciências Jurídicas que regulará as relações trabalhistas em suas mais diversas matizes.

São apresentados os dados históricos que geraram a terceirização como modelo de trabalho, o seu contemporâneo molde legal e a sua interação com a administração pública, apesar de suas distintas naturezas jurídicas. Naturezas essas que envolvem inúmeros protagonistas no campo da fiscalização trabalhista e administrativa.

Esse conjunto informacional consubstancia a discussão e os resultados que abordam a sua primazia quantitativa na FIOCRUZ, com peculiar majoração em Farmanguinhos. Comparando a realidade jurídico-administrativa de Farmanguinhos com a natureza jurídica da terceirização, chega-se ao elemento chave que envidará as problematizações no âmbito de sua gestão, em especial na gestão de pessoas: a ingerência que traduz a relação de subordinação do empregado para o empregador.

A ingerência é o ato de intervir em ações, processos ou decisões que competem a terceiros. É configurada ingerência da organização contratante sobre a empresa contratada quando a primeira, por exemplo, orienta, ordena ou define as ações e atividades diretamente com o empregado que possui subordinação com a segunda. Esse ato é chamado de ingerência na administração da contratada.

Para melhor compreensão dos impactos gerados pela terceirização nos recursos humanos de Farmanguinhos, foram utilizados os processos de gestão de pessoas alinhavados por Chiavenato (2010) e recepcionados pela Unidade em sua gestão estratégica. Esses processos perfazem todo o conjunto de ações à

disposição das Organizações, para fomento e compartilhamento dos conhecimentos, habilidades e atitudes de seus profissionais.

As associações desses elementos ajudam no esclarecimento das vicissitudes ocasionadas pela terceirização em Farmanguinhos e abrem caminho para o estudo de novas soluções ou a efetivação de outras já gestadas, mas paralisadas.

A partir da análise dos resultados obtidos, ficou evidente a importância de ações que viabilizem possibilidades jurídicas legais na formação do quadro de profissionais de Farmanguinhos. Esse estudo demonstra as fragilidades em que se encontra a gestão deste Laboratório Oficial. Figura ainda que possíveis soluções envolverão pauta legislativa federal, restando pouco aos seus gestores, no que concerne às soluções reais e factíveis. O fomento à discussão institucional deste tema, desde a FIOCRUZ até os escalões superiores de governo, é uma forma de reunir esforço político em prol da coletividade. Primordialmente àqueles oriundos da população menos abastada e que depende dos medicamentos produzidos por Farmanguinhos para sobreviverem condignamente.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 SOBRE O TRABALHO

A pequenez léxica do termo “trabalho” não reduz sua complexidade conceitual e empírica no âmago das relações humanas. São muitas as abordagens sociológicas, filosóficas, econômicas e ideológicas que perpassam a construção do trabalho no decorrer da história. Compreender as modalidades ou práticas de trabalho contemporaneamente exige uma busca histórica da “evolução” laboral, suas manifestações e múltiplas configurações.

A própria significação/etimologia do termo “trabalho” sofreu alterações com o tempo e de acordo com a sua inserção na vida das pessoas. A origem da palavra em latim provém do termo *tripalium* que representava um instrumento de tortura ou canga que pesava sobre os animais. Variações como *tripaliare* (trabalhar) e *trepalium* (cavelete de três paus usado para aplicar a ferradura aos cavalos) foram surgindo (CASSAR, 2014).

A experiência histórica mostra algumas significações quanto à percepção do trabalho fazendo emergir diversas visões como expressas por Domingues (2016): o trabalho como maldição, como alforria, como atividade dignificante, como oposição ao ócio e ao lazer e como trabalho intelectual.

Para o autor o trabalho como maldição é percebido como algo degradante ao ser humano. Aquele cujas técnicas podem agravar o processo de trabalho impondo ritmos cada vez mais intensos e expropriantes ao trabalhador. Essa visão comunga com a passagem bíblica em Gênesis no capítulo 3, versículos 17 a 19 das Escrituras Sagradas que declaram:

[...] e comeu do fruto da árvore da qual eu lhe ordenara que não comesse, maldita é a terra por sua causa; com sofrimento você se alimentará dela todos os dias da sua vida. Ela lhe dará espinhos e ervas daninhas, e você terá que alimentar-se das plantas do campo. Com o suor do seu rosto você comerá o seu pão, até que volte à terra, visto que dela foi tirado[...] (A BÍBLIA, 2007).

Essa passagem reforça o caráter “maldito” do trabalho, que foi sentida e transmitida pelos antigos por influência, inclusive, da religião. A metáfora do filme

“Tempos Modernos”<sup>1</sup> de Charlie Chaplin demonstra ainda o sentido torturante do trabalho. Contudo, não pelo trabalho em si, mas pelas alterações e novas abordagens que a industrialização efetivou nos processos de trabalho (DOMINGUES, 2016).

Há, também, a visão do trabalho como “alforria” e “atividade dignificante”. O primeiro resultaria em uma forma de elevação do ser humano, uma verdadeira viabilização para a liberação da sua potência criadora e transformadora. A segunda como aquilo que dignifica, que traz honradez, ou seja, um favor de Deus. Nesse caso, o sentido religioso sofrível e católico do trabalho dá lugar a uma interpretação cristã-protestante de significado salvífico. De modo que resulte em engrandecimento moral da humanidade e, conseqüentemente, da glória divina. Não foi difícil perceber que essa sacralização do trabalho também alcançaria o seu produto e tudo o que mais lhe envolvesse (DOMINGUES, 2016).

Foi na Grécia antiga que a história encontrou uma visão mais transcendental, não sobre o trabalho, mas do ócio e do lazer. Na ótica de Aristóteles a felicidade não se vinculava às riquezas ou nos prazeres, mas no exercício da razão. Por isso, o ócio e o lazer eram tidos como os ideais máximos a serem aspirados, segundo Domingues (2016), pois resultavam em tempo livre para pensar, ou seja, *“na atividade contemplativa e na quietude da alma”*. Nas palavras de Maya (2008) o tempo livre significa *“aquele tempo de não trabalho em que não há uma atividade imposta desde fora ou autoimposta. Dessa forma o indivíduo pode escolher livremente aquilo com que deseja ocupar-se (ou não ocupar-se)”*.

O trabalho intelectual, por sua vez, é considerado o mais importante, costumeiramente em detrimento do trabalho manual. Essa realidade já figurava entre as antigas civilizações, persistindo até os dias atuais. Essa divisão, fruto de uma construção histórica, transparece as relações de poder e de exploração do homem. Relações que estabelecem o trabalho manual como impróprio ou inadequado, destinado meramente às classes subalternas (NASCIMENTO e BEZERRA, 2015).

---

<sup>1</sup> O filme americano tempos modernos (1936) do cineasta Charlie Chaplin apresenta a vida laboral de operários com a revolução industrial, quando houve a passagem da produção artesanal, para a produção em série. Os operários se submetiam a uma forma de produção em que não era mais de acordo com suas condições físicas e psicológicas, mas sim uma forma de produção que visava maior lucro, independentemente das condições de seus trabalhadores.

Essas visões demonstram a riqueza problematizadora do trabalho, de tal modo que nos auxilia no não cometimento de impropriedades que simplifiquem práticas ou modelos de gestão que em sua formação contenha o trabalho – a exemplo da terceirização. Assim, evitamos a desassociação do trabalhador, ignorando todas as infundáveis consequências nas vidas humanas que lhe estão submetidas, inclusive, para os receptores do resultado ou produto de seu labor.

### 2.1.1 Antecedentes Históricos

O trabalho passou por diversas transformações desde que o ser humano deixou de lado sua prática coletivista e nômade (produção primitiva). Assim, assumiu o sedentarismo (que possui habitação fixa) como prática, em vista dos novos conhecimentos e tecnologias. Viabiliza-se, então, o domínio de alguns aspectos da natureza, como a criação de animais e produção agrícola, fixando-o em termos territoriais.

Ao longo da história da humanidade, surgiram os modelos de relação social de trabalho surgiram e entre eles o escravismo, o feudalismo e o capitalismo. Obviamente essa sequência é meramente didática, pois as três modalidades coexistiram na história e com características próprias quanto ao local de sua ocorrência. Para efeito de nosso tema, importa o momento de transição do feudalismo – já ultrapassada a fase do escambo - para o capitalismo, apesar dos distintos olhares existentes. Sobre essa parte da história nos ateremos às informações de ambos, ainda que nenhum tenha reivindicado para si a posse de uma Teoria Geral da Transição<sup>2</sup> (PAIVA, 2004).

O fator comércio no feudalismo parece ter sido importante nesse processo, principalmente nos séculos XII e XIII onde se intensificaram as relações mercantis na Europa. Contudo, podemos precipitadamente inferir que há um processo sequencial obrigatório desses modelos até a implantação do capitalismo e, posteriormente, no socialismo. Isso, de acordo com a leitura Unilinearista sob a base dogmática de Stalin, resultado de interpretação dos escritos de Marx. A questão é que não há indicação – a priori – para esse tipo de transição. “Cada sociedade

---

<sup>2</sup> Teoria Marxista de que o socialismo era uma transição ao comunismo construída a partir de um país capitalista desenvolvido.

percorrerá a sua própria história na formação burguesa até alcançar o capitalismo, o que difere da interpretação etapista ainda proeminente” (SWEEZY apud PAIVA, 2004).

Compreendido esse ponto, partiremos objetivamente para o entendimento da acumulação primitiva descrita por Karl Marx. Será a acumulação primitiva o ponto de partida para o modo de produção capitalista entre os séculos XV e XVIII, em especial na Inglaterra. Àquela altura, a conformação feudal tinha outra composição. As guerras transformaram o cenário da nobreza (feudal) composta de súditos para outra, com uma diretriz mais econômica, transmutando o labor de suas terras antes agrícolas para sua aplicação como pastagens. Para tanto, e estimulados por uma crescente demanda têxtil, procedeu-se com a expropriação dos camponeses no que tange aos seus lares, com suas habitações demolidas de modo arbitrário e violento. O que ocorre na prática é a retirada do trabalhador dos seus meios de produção que, rapidamente, são transformados em meios de capital. A esses trabalhadores expropriados não restaria outra solução senão venderem a si mesmos, ou seja, a sua força de trabalho, à indústria que florescia. Essa, podemos dizer, é a gênese do capitalismo segundo Marx (1996).

Sob o bojo capitalista então está a exploração da força de trabalho que, segundo Miranda (2012), a “*produção passa a ser dirigida em função da acumulação de riqueza*” e não mais como valor de uso. Riqueza e acumulação que darão novos contornos aos valores sociais vigentes agora sob a ótica da propriedade privada e no fetiche da mercadoria.

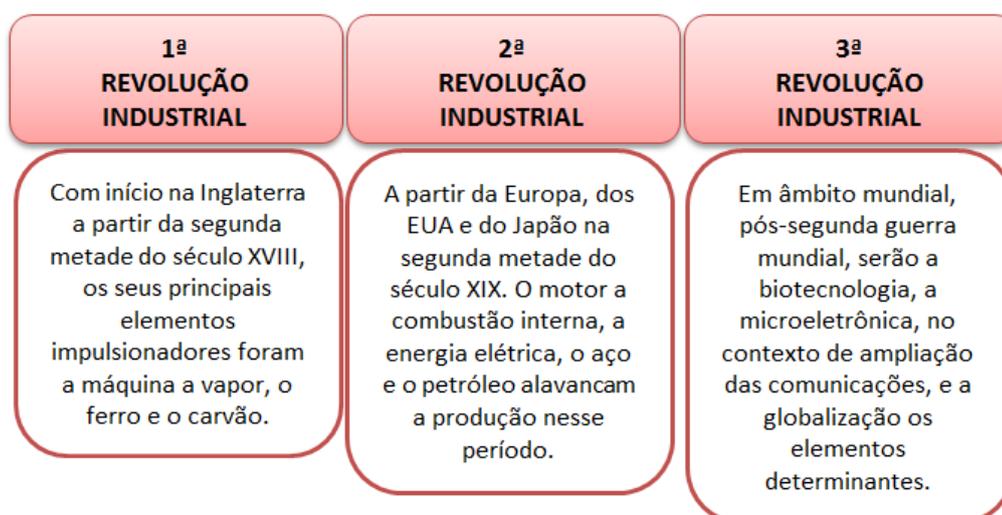
As Revoluções Industriais que surgiram deram o “tom” da nova conformação do processo de trabalho que transformou produtores em trabalhadores assalariados. Esses trabalhadores agora recebiam o valor correspondente à sua força de trabalho. Vale dizer que as condições eram difíceis. Homens, mulheres, crianças, todos precisaram se adequar a essa nova realidade para sobreviverem. Para Miranda (2012), a exploração foi a tônica do capitalismo desde o seu início. Conceitos elaborados por Marx e Engels como a mais-valia<sup>3</sup>, seja ela relativa ou absoluta, demonstrariam o foco integral no capital por meio da exploração da força de trabalho do agora intitulado proletariado.

---

<sup>3</sup> Expressão criada por **Karl Marx** e utilizada na **economia** que significa parte do valor da força de trabalho dispendida por um determinado trabalhador na produção e que não é remunerada pelo patrão.

Para Pena (2018) o desenvolvimento industrial não apresenta apenas aspectos negativos na vida dos trabalhadores, mas também positivos. O trabalho oriundo da industrialização passou a ser a fonte de sustento de milhares de pessoas. Com ela surge uma infinidade de produtos em que sua finalidade envolvia a melhoria de vida das pessoas. Um grande exemplo é a produção de fármacos em larga escala que, associada ao avanço tecnológico, pesquisa e produção garantiu sua eficiência e eficácia na mitigação e cura de inúmeras doenças. A própria implantação de fábricas já era fato gerador do desenvolvimento comercial e de serviços. Com isso, geram-se mais empregos e maior contribuição através de impostos. Consequentemente, melhor prestação de serviços públicos à população, demonstrando o seu viés transformador, não somente espacial, mas também na vida das pessoas.

A considerada primeira revolução industrial possui como característica o surgimento da mecanização impulsionada por avanços tecnológicos como a máquina a vapor e a utilização de insumos como o ferro e o carvão. Para Pochmann (2016) outras fases da revolução industrial foram percebidas e podem ser expressas conforme o Quadro 1.



Quadro 1: Revoluções Industriais.  
Adaptado de Pochmann (2016).

Apesar das fases apresentadas, a revolução industrial está em permanente desenvolvimento e segue estreitando relações com as novas tecnologias de produção e demandas oriundas da própria sociedade. Contemporaneamente,

defende-se que já estamos na quarta revolução industrial onde são percebidos os avanços nas pesquisas e estudos aplicados à nanotecnologia.

A nanotecnologia envolve a criação de produtos em escala nanométrica e nível atômico. Isso representa praticidade em objetos cada vez mais diminutos, mantendo ou potencializando a sua capacidade original, a exemplo dos celulares que conjugam uma série de recursos requerendo espaços cada vez menores. Essa revolução possui amplitude nos mais diversos campos do conhecimento como a informática, a medicina, a química, entre outros (CONTREIRAS, 2015).

### 2.1.2 Lutas e Conquistas

Enquanto em terras brasileiras as indústrias ainda floresceriam a partir dos meados do século XIX, nesse mesmo período a Europa e os EUA já possuíam em suas indústrias alguns milhões de operários ativos. A organização sindical já era uma realidade aos americanos, contando inclusive com uma Associação Internacional dos Trabalhadores criada em 1864. Paralelamente, o Brasil caminhava com uma significativa lentidão enquanto o protagonismo industrial era liderado pela Inglaterra (1760) e os países europeus como a França (1800) e a própria Alemanha (1830). Essa difícil transição da economia brasileira - baseada em matérias primas – também contou com a insistente manutenção de mão de obra escrava em detrimento aos trabalhadores assalariados da economia industrial (GIANNOTTI, 2007).

A verdade é que o operariado brasileiro era em sua maioria de europeus (em torno de 90%). Esses supriram a necessidade de uma indústria ávida por trabalhadores assalariados que representavam menor custo do que a manutenção de escravos, muito utilizados na lavoura. Além disso, já estava em curso um processo gradual da abolição da escravidão no Brasil. Iniciou-se com a proibição do tráfico de escravos em 1850 (Lei Eusébio de Queirós), prosseguindo com a Lei do Ventre Livre em 1871, ofertando liberdade aos filhos de escravos que a partir dessa data nascessem. Em 1885 foi a vez dos escravos sexagenários (a partir dos 65 anos) serem libertos com a promulgação da Lei Saraiva-Cotegipe e finalmente, em 1888, a Lei Áurea decretando liberdade a todos os negros escravos brasileiros (SENADO FEDERAL, 2012).

No espírito dos trabalhadores europeus já sobejava a disposição pela luta. No Brasil, pleitearam por direitos que espelhassem a dignificação que compreendiam como justas e que conheciam empiricamente no solo de seus países de origem. As conquistas dos trabalhadores obtidas na Europa influenciaram essa classe operária, cuja cultura já distinguia a exploração patronal. Para tanto, construíram reivindicações por melhores salários, jornadas de trabalho aquiescentes, melhorias no contexto laboral e a livre associação (GIANNOTTI, 2007).

Toda essa disposição (cultura) europeia não foi fruto do acaso, mas de revoluções que convergiram na luta pela cidadania. Pode-se dizer que a transição entre o Estado monárquico absolutista e o capitalismo industrial sedimentaram direitos e o próprio Estado de Direito. Este último foi a alternativa a uma burguesia cada vez mais proeminente. Uma monarquia absolutista representa a autoridade de um homem sobre toda uma nação com poderes ilimitados, eivados de virtude metafísica com caráter de perpetuidade. O poder era transmitido de pai para filho sob as bênçãos de Deus e da Igreja. A autoridade divina pertencente ao rei não encontrava limites frente aos súditos. Essa realidade não perduraria até que uma nova classe surgisse e se desenvolvesse: a burguesia. O que se pôs foi o antagonismo entre duas classes, nobreza e burguesia. A primeira qualificava o ócio relegando o trabalho às classes subalternas. A segunda, por sua vez, compreendia o trabalho como algo dignificante e que já entre os séculos XVII e XVIII não poderia mais suportar os desmandos e expropriações advindas de uma aristocracia rural. Não haveria outro caminho senão a eclosão de revoluções com cunho liberal como a Revolução Francesa (1789) e as Revoluções Inglesas (1640 e 1688). A partir de então, as relações de poder nessas sociedades foram profundamente modificadas. O poder estatal migrou para as mãos da nova classe social burguesa, consolidando os seus valores através de uma monarquia com poderes cerceados, e entoando o desenvolvimento do modo de produção capitalista. Sempre em conformidade com suas naturezas mercantilista e industrial (PINSKY e PINSKY, 2010).

Com o filósofo inglês Thomas Hobbes surge a teoria contratualista ou a do Estado absoluto, expresso em seu trabalho intitulado “Leviatã”. Ele defende que os indivíduos ao viverem em um estado de natureza, tal seja, com a existência de homens livres, mas que sem limites, as suas ações geram conflitos e guerras entre si. Em vista de terem suas vidas constantemente ameaçadas, esses indivíduos

decidem estabelecer um pacto, um contrato social para preservação de suas próprias vidas. Então cedem a sua liberdade individual para o Leviatã (Estado) que através de suas regulações protegerá o homem dele mesmo (HOBBS, 2012).

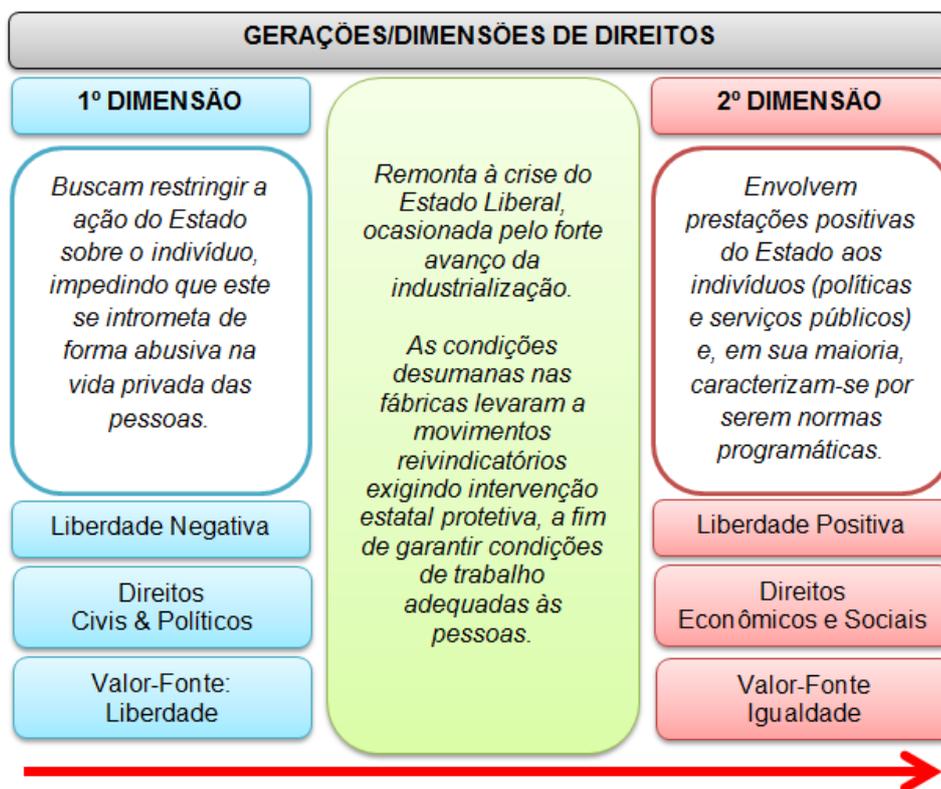
Para John Locke, no entanto, a visão de um Estado cujo poder é absoluto era totalmente sem sentido. Também inglês e filósofo - conhecido como o “pai do liberalismo” - militou por um Estado de direito, dos cidadãos, alinhado a uma Carta de Direitos (*Bill of Rights*). O total oposto ao Estado absoluto. Sob o enfoque do contratualismo liberal de Locke só haveria tranquilidade, de fato, a partir de um contrato social que preservasse a vida, a liberdade e os bens. Portanto, a razão de ser do poder político - sob o enfoque liberal - o seu grande objetivo é o de constituir normas para que os indivíduos tenham liberdade de decisão. Seja na disposição dos seus bens e posses, assim como na regulação para preservação da sua saúde e vida (NETTO, 2007).

Sem ignorar o favorecimento aos detentores do capital, é preciso reconhecer que a visão de Locke trouxe à existência a prática das liberdades individuais/civis nas suas mais diversas matizes. Entre elas temos a liberdade de expressão, de locomoção, privacidade e tantas outras que abriram caminho, inclusive, para a ampliação de direitos. Isso torna a compreensão da luta dos trabalhadores – seja na Europa, seja no Brasil - parte de um processo complexo e gradativo de conquistas.

### 2.1.3 O Trabalho como Direito Social

Esses direitos fundados nas liberdades configurarão o direito de primeira geração. Reconhecidos como os direitos que habilitarão o indivíduo às liberdades civis e políticas e que viabilizarão o ingresso do constitucionalismo ocidental como realidade social. Isso significa o surgimento de constituições liberais (abstencionistas) que assegurarão a liberdade dos indivíduos em contraposição às intervenções estatais. Envoltos ainda ao movimento iluminista e em seu racionalismo característico, fica conformado o cenário positivo aos movimentos burgueses e, claro, influenciando nas bases formativas das Constituições pioneiras (MARQUES, 2015).

As liberdades negativas<sup>4</sup> também são conhecidas como direitos de primeira geração. Alavancadas pela exacerbação do capitalismo industrial e do liberalismo sem freios, essas liberdades geraram ações por parte dos movimentos de defesa dos trabalhadores. Isso culminou em lutas sociais, cuja finalidade foi estabelecer condições mínimas de dignidade em prol daqueles que ofertavam o seu trabalho para sobreviver. Esse contexto de intensificação do trabalho e lutas por melhores condições laborais gestou novas necessidades que seriam denominadas de direitos sociais. A partir desse ponto nascem os direitos de segunda geração ou de liberdades positivas<sup>5</sup>. Contrapondo-se às liberdades negativas que impedem ao Estado dadas interferências, a segunda geração de direitos (liberdades positivas) impele o Estado a agir. Dessa forma, provendo/garantindo aos cidadãos direitos à educação, habitação, emprego, entre outros (BALLEI, 2009) como demonstrado no Quadro 2.



Quadro 2: Dimensões do Direito  
Fonte: Adaptado de Ballei (2009).

<sup>4</sup> De acordo com Ballei (2009) as liberdades negativas apenas impedem que o Estado pratique determinadas interferências, ou seja, que os direitos sejam de resistência face ao Estado.

<sup>5</sup> Segundo a mesma autora os direitos de segunda geração, (direitos sociais e econômicos) ou de liberdades positivas pressuõe o Estado como seu principal garantidor.

Ao término da primeira grande guerra (1914-1918) um importante documento surgiria sob os efeitos devastadores da guerra: a Constituição de Weimar (1919). É a construtora da primeira república alemã. O fato é que as perdas alemãs foram enormes. Mais de dois milhões de mortos e desaparecidos, obrigando-a à reflexão e atitudes inovadoras, refletidos expressamente em sua constituição. O seu teor procurou mesclar ideias liberais com as de caráter socialista. Apesar de suas contradições e curta duração, sua influência nas políticas ocidentais foi tremenda. Ao lado da Constituição Mexicana (1917), a Constituição de Weimar se inclinou às questões econômicas e sociais. Produziu a estrutura seminal para organização do Estado e dos direitos e deveres fundamentais. Trouxe consigo o arcabouço social da segunda geração de direitos, sentidos inclusive em nossa própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (COMPARATO, 2015).

## 2.2 SOBRE O DIREITO DO TRABALHO

Com o Estado de Direito definitivamente disseminado como estrutura de Poder, principalmente no ocidente, e com toda a influência libertária oriunda de uma base ideológica e jurídica provenientes da Revolução Francesa, bastou a Revolução Industrial com suas querelas e peculiaridades de viés econômico para deflagrar o nascimento do Direito do Trabalho. Com os direitos sociais em voga, as lutas e reivindicações da classe trabalhadora obtiveram avanços graduais, seja no combate à jornada excruciante de trabalho ou na elaboração de regras protetivas contra acidentes de trabalho, do trabalho infantil, entre outros. Os ganhos foram notórios, mas, ainda sim, a influência liberal - cuja tolerância à intervenção estatal nas relações trabalhistas não era nem de longe uma viabilidade – se fazia presente (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

Houve, portanto, grande alteração no modo como se estabelecia a vinculação entre o trabalhador e aquele que se beneficiava do seu trabalho. A esse vínculo denominar-se-ia regime de emprego, o que originaria repercussão jurídica através do contrato de trabalho (instrumento jurídico bilateral que estabelecia acordos mútuos, respeitados os limites da lei) e do salário. O que se estabeleceu a partir dessa nova conjuntura foi a iniciativa do Estado na promulgação de uma diversidade de normas cujo escopo objetivava a proteção ao trabalho e ao trabalhador. Entre elas relembramos o Decreto nº 1.313/1891 que proibia o trabalho

do menor de 12 anos em fábricas com fixação de jornadas específicas por idade e sexo; da Lei nº 4.682/1923 (Lei Eloy Chaves) que criou a estabilidade decenal e as caixas de aposentadoria dos ferroviários; do Decreto nº 16.027/1923 criador do Conselho Nacional do Trabalho (embrião da atual Justiça do Trabalho) e do Decreto nº 19.443/1930 que cria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este último inaugura uma série de normas de natureza previdenciária e nas relações trabalhistas (CASSAR, 2014).

### 2.2.1 Consolidação das Leis Trabalhistas no Brasil

Diante de tamanha diversidade e quantidade de normas esparsas de índole trabalhista problematizando a sua organização e mesmo sua aplicação, o Ministro do Trabalho Alexandre Marcondes Filho (1941 – 1945) inicia o movimento de consolidação dessas normas. Estabelece a integração de alguns elementos do direito material (direito do trabalho) e do direito processual trabalhista gestando a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A CLT foi promulgada em 1º de maio de 1943, através do Decreto-Lei nº 5.452, pelo então Presidente da República Getúlio Vargas. Materialmente a CLT é a aglutinação ou compilação das leis trabalhistas esparsas. Essa iniciativa lhe conferiu alguma organização estrutural, pois reuniu normas sobre o direito individual e coletivo, fiscalização do trabalho entre outras temáticas consideradas importantes para a devida ordenação trabalhista (CEZAR, 2012).

O fato é que a consolidação das leis em um texto único viabilizou a integração de direitos mínimos e fundamentais à dignidade dos trabalhadores. Tornou transparente e acessível o conhecimento global dos direitos trabalhistas a todos os envolvidos e interessados (CASSAR, 2014).

### 2.2.2 O Direito do Trabalho nas Constituições Brasileiras

A Constituição é a lei fundamental e suprema de um Estado cujo objetivo é a sua organização político-jurídica. De um modo geral ela disporá sobre a forma de Estado (unitário, composto ou federado), dos órgãos que a compõe e suas competências, limitações ao poder estatal, assim como sua aquisição e exercício.

No traçado histórico brasileiro, diversas constituições conformaram o momento político e jurídico representativo da época. Algumas foram outorgadas (impostas/sem participação do povo). Outras promulgadas (com participação do povo), mas apenas a primeira coexistiu com a Monarquia. As posteriores entraram em vigor sob o manto da República. A questão é que após declarar a independência do Brasil em 07 de setembro de 1822, Dom Pedro I convocou uma assembleia geral constituinte. Essa assembleia logo foi descontinuada, já que tomou rumos que destoaram das intenções do próprio Imperador. Essa iniciativa, apesar de postergada, já tinha a essência do liberalismo dada a enorme influência francesa em sua composição. Em vista do contexto político, a Constituição do Império do Brasil foi outorgada em 25 de março de 1824, sob anuência da Majestade Imperial (LENZA, 2012).

As constituições que se seguiram (1891; 1934; 1937; 1946; 1967) contribuíram em graus diversos no reconhecimento dos direitos sociais. Entretanto, nenhuma se comparou à Constituição promulgada em 1988 e que vige até o presente momento. De todo modo, importa reconhecer algumas daquelas contribuições. A Constituição de 1934 foi pioneira no trato com o direito do trabalho. Garantiu direitos como a liberdade sindical, salário mínimo, jornada de trabalho de oito horas, isonomia salarial e férias anuais remuneradas. Já a Constituição outorgada por Getúlio Vargas de 1937 teve caráter intervencionista, ficando clara a participação predominante do Estado no âmbito trabalhista. Suas contribuições foram a instituição de sindicato único, estabelecimento da contribuição sindical, instituição dos tribunais trabalhistas, porém proibiu o direito de greve. Antes da Constituição de 1946, que rompeu com o anterior intervencionismo, surgiu a CLT em 1943, sistemantizando as normas trabalhistas em vigor. A Constituição de 1967 assegurou os direitos trabalhistas já expressos em 1946 (PAULO e ALEXANDRINO, 2010).

Finalmente, a Constituição de 1988, chamada de constituição “cidadã”, fez valer o título pela incorporação de uma seguridade social, expressando os direitos sociais, como imanentes à condição de cidadania do indivíduo (PAIM, 2013).

O modo amplo como os direitos trabalhistas são abordados e a inclusão destes como direitos sociais, integrando os direitos fundamentais garantidos na Carta Maior, elevaram o *status* de muitas normas trabalhistas para verdadeiras regras constitucionais. Dessa forma, transparece a natureza analítica e prolixa da

atual Constituição Federal, estatuidando um sistema trabalhista de certo modo rígido, com benefícios generosos que destoarão da lógica de mercado e econômica mundial. O processo político de democratização do Brasil naturalmente colaborou para a valorização dos aspectos trabalhistas em face da Constituição. Não foi diferente com as medidas que envolveram o sistema jurídico, como por exemplo: a livre criação dos sindicatos, sem que seja necessária qualquer autorização estatal e, também, na liberdade dos sindicatos em seus atos administrativos. Modificações outras foram implementadas, entre elas, a redução da jornada semanal de 48 para 44 horas; elevação do adicional de horas extras para o mínimo de 50%; aumento em 1/3 da remuneração de férias; criação da licença-paternidade de 5 dias; elevação da idade mínima no emprego de 14 anos; além de outras (NASCIMENTO, 2011).

### 2.2.3 Flexibilização das Relações de Trabalho

Com um direito do trabalho reconhecidamente paternalista, ou seja, com inclinação favorável ao trabalhador em detrimento do empregador - já que o primeiro é considerado hipossuficiente com relação ao segundo - não tardaria para que dificuldades entre as questões de índole social e econômica viessem à tona. Houve então importante contribuição jurídica entregue pelo direito do trabalho no desenvolvimento e aplicação de medidas protetivas mínimas no trabalho. Entretanto, entre a década de 80 e 90, diversos fatores de transformação econômica, no Brasil, inauguraram uma reavaliação desses ordenamentos jurídicos quanto à sua eficácia sob a realidade de mercado. Um desses fatores ocorreu no governo Collor (1990 – 1992) quando da abertura comercial, com ampliação pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2003). Essa ação abriu o mercado brasileiro que passou a se defrontar com a competição em nível global, gestando um novo momento de instabilidade, incerteza e processos de reestruturação produtiva. Deste modo, fica no passado a prática de substituição de importações que vigia desde a década de 30. O fato é que inúmeros postos de trabalho foram extintos. Consequentemente fábricas fecharam suas portas, plantas industriais foram reduzidas, níveis hierárquicos foram suprimidos. Em contrapartida houve a necessidade de modernização do parque produtivo, reavaliações no âmbito organizacional e, inclusive, a terceirização surge como alternativa econômica e de fonte de emprego (COSTA, 2003).

Essas estratégias empresariais alteraram radicalmente as regras do jogo. Enquanto outrora as reivindicações trabalhistas intentavam o acréscimo de benefícios, agora - diante de uma corrida à sobrevivência empresarial com demissões em massa e em alta escala – mudanças em âmbito político e institucional são necessárias para manutenção do emprego. Evoca-se então a própria Constituição Federal de 1988, que apesar de sua forte vocação social, também aponta para a flexibilização dos contratos de trabalho:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; (CRFB, 1988)

Frente a essa realidade, os sindicatos passam a adotar uma postura com menor fator ideológico, ocupando-se mais com a manutenção do emprego de seus filiados. Integra-se a essa postura acordos que redundem em redução de benefícios aos trabalhadores. E exatamente a partir da flexibilização do trabalho é que se estabelece o cenário combativo entre as forças econômicas e sociais e a busca por um equilíbrio entre os empregados e os empregadores. São alvos da flexibilização: jornadas, salários e mobilidade funcional. A desregulamentação das normas de proteção ao trabalho e da CLT - a exemplo da implementação de banco de horas, instituição de contratos de trabalho por tempo determinado, por tempo parcial, possibilidade de suspensão do contrato entre outros – também são formas de flexibilização (ANTUNES e PRAUN, 2005).

### 2.3 SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

Entre o fim dos anos 1980 e limiar dos 1990 – através das empresas multinacionais automobilísticas – o Brasil foi apresentado a esta modalidade (terceirização) de flexibilização de trabalho. Na terceirização, uma Organização (empresa) transfere para outra algumas de suas atividades, de modo que a primeira disponibilize a sua energia e recursos nas atividades mais estratégicas. Tem-se então uma relação tríade (contratante-contratada-trabalhador), onde o trabalhador somente possui vínculo jurídico-trabalhista com a empresa contratada, conforme apresentada na Figura 1. Isso economizaria recursos e reduziria a burocracia. As Organizações passaram a integrar ações e exigências dos novos conceitos de

eficiência e redução de custos à época. Isso propiciaria respostas rápidas às oscilações do mercado, ocasionadas pela concorrência crescente e sucessivas crises econômicas, porém, mantendo elevado padrão de qualidade e produtividade (BASSO, 2008).

A compreensão acerca da terceirização é mutável entre as nações. Na França, por exemplo, a terceirização “*sous-traitance*” vincula-se à hipótese de uma empresa subcontratada atuar no interior da empresa principal. Contudo, se as atividades dessa empresa subcontratada ocorrerem externamente à empresa principal, o processo denominar-se-á *externalizacion* (externalização), distinguindo claramente os tipos de atividades precárias. No Brasil, por outro lado, não há essa distinção. O sentido de terceirização é abrangente e já se tornou recurso estratégico, da esfera privada, dos mais importantes naquilo que lhe compete: redução dos custos com a força de trabalho e maior dedicação à sua atividade principal. O conceito de terceirização dado por Marcelino (2007) atende a amplitude do termo: terceirização é todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta. Em outras palavras, é a relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra, como desenvolvido na Figura 1.



Figura 1: Relação Contratual.  
Fonte: Adaptado de Marcelino (2007).

Apesar das vantagens empresariais incorporadas – redução de custos e foco em suas atividades principais - a terceirização é duramente combatida por grupos sindicais que acusam essa prática como precarização do trabalho e ameaça real às

conquistas sociais presentes na Constituição Federal de 1988. Esses grupos veem a terceirização como uma forma de desonerar o empregador e reduzir os direitos e benefícios dos trabalhadores. Com a desvinculação contratual do empregado com o seu *locus* de trabalho, ou seja, a empresa contratante, dificulta-se a reivindicação de melhorias em suas condições laborais. A empresa contratante, ao decidir pela terceirização, escolherá aquela empresa que apresente melhor custo-benefício. Com isso as remunerações dos trabalhadores tendem a ser reduzidas, comparadas às dos funcionários vinculados diretamente à empresa contratante. Por atuarem no mesmo ambiente, esses trabalhadores com vínculos, benefícios e remunerações distintas poderão deflagrar sentimentos de insatisfação e injustiça que acometerão a sua capacidade laboral e emocional. Os sindicatos traduzem essa prática como a espoliação dos direitos dos trabalhadores, cuja finalidade única é servir exclusivamente ao capital (BASSO, 2008).

Nesse contexto de conflitos, a Justiça do Trabalho (Poder Judiciário), provocada pelas circunstâncias, intenta no âmbito atípico de suas competências jurisdicionais, regular o assunto na medida em que é provocada, assumindo o seu papel de árbitro dos litígios, porém agindo atipicamente pela via jurisdicional, a exemplo da Súmula nº 331/93 emanada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST).

### 2.3.1 Súmula 331/93 do Tribunal Superior do Trabalho (TST)

Por conta dos inúmeros litígios que envolvem relações trabalhistas, onde a terceirização está presente, e envolto à ausência normativa histórica por parte do Poder Legislativo e da iniciativa do Poder Executivo, o Tribunal Superior do Trabalho se manifestou por meio de orientações, entre elas a Súmula 331/93 (SANTOS, 2010), conforme segue abaixo:

- I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).
- II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).
- III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.
- IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços

quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

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

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

Esta Súmula (331/93) revisou a Súmula 256 – do mesmo órgão - que posteriormente foi cancelada pela Resolução nº 121 do TST de 19 de novembro de 2003. É preciso tomar alguns cuidados na interpretação da súmula 331, em especial o inciso I: “A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário” (regido pela Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

Na verdade a contratação de trabalhadores por empresa interposta somente é ilegal quando existe fraude com o intuito de frustrar a aplicação da lei trabalhista. Neste caso poderá formar-se vínculo de emprego com o tomador de serviços (MARTINS, 2011).

O inciso II e V nos remetem à relação de trabalho terceirizado na Administração pública como descrito a seguir:

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

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

O inciso II afirma que, mesmo havendo contratação irregular por empresa interposta no âmbito da Administração Pública, não há possibilidade de esta gerar vínculo de emprego como defendido no inciso I.

Isso se deve ao respeito hierárquico das normas, em particular da soberania legal da CRFB, já que em seu artigo 37, inciso II define a forma de ingresso em cargo e emprego público na Administração Pública:

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Neste diapasão não poderia norma menor impor tratamento diferenciado aquele já estabelecido na Carta Magna.

O inciso V, por outro lado, investe a Administração Pública de responsabilidade quanto ao inadimplemento das obrigações trabalhistas. Isso, quando ensejar ausência da fiscalização no cumprimento das obrigações contratuais (Lei 8.666/93) e legais da prestadora de serviço como empregadora.

A responsabilidade citada no inciso V da Súmula 331 é subsidiária, ou seja, a origem do termo em latim *subsidiarius* significa secundário (MARTINS, 2011). Na prática da relação de terceirização, a responsabilidade subsidiária do Tomador de Serviços é aquela que vem em reforço ou em substituição quando o devedor principal (empresa terceirizada) não paga. Assim, o devedor secundário ou subsidiário (Tomador de Serviços) assume a obrigação.

Outra forma de responsabilidade é a solidária. Nesse caso presume-se uma multiplicidade de credores. Contudo, em matéria de direito do trabalho dificilmente a responsabilidade solidária é posta em contrato, já que dificilmente algum tomador de serviços responderá por tais dívidas.

### 2.3.2 Reforma Trabalhista (Lei 13.429/17 e 13.467/17)

Em março e julho de 2017 foram publicadas as Leis 13.429 e 13.467, que visaram a regulamentação da terceirização, razão pela qual foi intitulada de reforma trabalhista. Essas normas trouxeram mudanças na Lei 6.019/1974, que trata do trabalho temporário, e na CLT. Foram inúmeras as alterações instituídas, mas a que se apresenta de modo mais relevante ao escopo desse estudo é a contida no artigo 4º-A da lei 6.019/1974 após alteração dada pela Lei 13.467/17:

Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

Mediante essa norma, fica clarificada a viabilidade de terceirizar não somente a atividade-meio, mas também a atividade-fim da organização. Entretanto, ao tentar transitar essa regra da iniciativa privada para o público, a clareza não se faz tão presente.

A reforma trabalhista, ainda recente no mundo jurídico, tem sido ainda palco de dúvidas e discussões acaloradas entre os operadores do direito. Nesse sentido, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) foi taxativa em seu enunciado nº 75 da 2ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, ocorrida em outubro de 2017 em Brasília/DF:

A Lei nº 13.467/2017, ao alterar a lei 6.019/1974, tanto no tema da contratação temporária quanto da terceirização de serviços, não serve como marco regulatório para a administração pública direta ou indireta, em razão do disposto no art. 37, caput, e incisos II e IX, da Constituição Federal.

Segundo o ANAMATRA (2017), esse artigo e seus incisos retratam o Concurso Público como principal forma de acesso a empregos e cargos na administração pública. Por essa razão, a lógica dada pela Lei nº 13.467/2017, quanto à possibilidade de se terceirizar a atividade finalística no âmbito público, não faria sentido.

Em agosto de 2018, porém, o Supremo Tribunal Federal (STF) - provocado por uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e um Recurso Extraordinário (RE) sobre o tema na iniciativa privada – votaram a favor da terceirização da atividade-fim. A seguir segue a tese do tribunal acerca do RE 958252:

É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.

De concreto, a reforma trabalhista e a recente decisão do STF não contribuíram para resolver as implicações da terceirização na administração pública. Apenas tornou o assunto mais espinhoso, passível de dubiedade e rejeição, como já então expresso pela própria magistratura trabalhista (ANAMATRA, 2017).

### 2.3.3 Reforma Trabalhista (Decreto 9.507 de 21 de setembro de 2018)

Logo após a decisão do STF quanto à legalidade da terceirização da atividade-fim, o poder executivo federal publicou decreto 9.507/2018. Esta norma dispôs sobre a terceirização da atividade finalística na administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Logo em seu artigo terceiro aborda os casos em que não se poderão terceirizar na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A FIOCRUZ se enquadra como fundação, por exemplo. Estes casos envolvem os serviços que tenham em seu escopo a tomada de decisão institucional no âmbito das funções de planejamento, coordenação, supervisão e controle. Inclui ainda aqueles considerados estratégicos e os que envolvem regulação/poder de polícia. Segue a descrição do referido artigo:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Aquelas atividades inerentes a cargos previstos em plano de carreira do servidor poderão ser terceirizadas se houver essa previsão na lei que instituiu o referido plano de carreira.

O que se constata é que independente dos movimentos favoráveis ou contrários à terceirização, ela está presente na administração pública, pois tem se tornado cada vez mais alvo de normatizações, buscando ampliar e oficializar esse modelo de trabalho na seara pública.

## 2.4 SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado, de um modo simplificado, pode ser compreendido como a organização de um povo sobre um dado território, cuja soberania é exercida por um governo obediente a uma finalidade. Isso representa os elementos que todo Estado apresentará, tais sejam: território, povo, soberania e finalidade. Respeitados esses critérios de formação estatal, serão requeridas normas que traduzam a organização do Estado, a iniciar pela Constituição. A Constituição é a norma maior (magna) que referenciará as demais normas pátrias (leis ordinárias, leis complementares, decretos etc.) sob o risco de, uma vez desarmonizadas, tornarem-se inconstitucionais (PAULO e ALEXANDRINO, 2015).

O fato é que o Estado, entre todas as suas atribuições, precipuamente age a fim de concretizar o bem-comum. Seja através da segurança, da justiça ou do bem-estar, o Estado envidará os seus esforços políticos, administrativos e jurídicos em face de serviços públicos de maior qualidade. Sempre respeitando princípios estabelecidos como: a transparência e a participação social. Assim, o cidadão exercerá a sua cidadania com garantias de promoção de seus direitos, além do seu completo desenvolvimento e da sua liberdade. A partir desse ponto o Estado definirá o alcance e a instrumentalidade da gestão pública, conformando o seu modelo, axiomas e exercício (PEREIRA, 2008).

Pereira (2008, *apud* Amato, 1971) em sua obra Curso de Administração Pública menciona o seguinte conceito: “No estudo da Administração Pública, o objetivo final é melhorar as práticas administrativas do governo às necessidades do povo”.

A Administração Pública é a ferramenta ou instrumento de execução/ação do Estado de modo que efetive suas finalidades básicas, em especial aquelas que persigam as necessidades coletivas, naturalmente, demandadas pelos indivíduos que compõem o Estado (MARQUES, 2008).

Em seu sentido mais amplo, a Administração Pública envolve os órgãos governamentais que exercem tanto a função política (políticas públicas), quanto os que exercem atividades administrativas (execução). Ressalta-se o caráter estritamente vinculativo da Administração ao cumprimento da lei em seu sentido *lato* (*não apenas as leis, mas os decretos, portarias e outras espécies de normas*). No sentido estrito estão compreendidos, apenas, os órgãos e pessoas jurídicas cujo exercício de suas funções alcança a execução do serviço público (ALEXANDRINO e PAULO, 2015).

#### 2.4.1 O Direito Administrativo

No escopo da Administração Pública surge o Direito Administrativo que disciplinará a sua regulação e organização, assim como a sua interação com os administrados (MARQUES, 2008).

A diversidade de conceitos doutrinários acerca do direito administrativo já demonstra a sua amplitude, mas também os limites de suas ações, a exemplo:

- Para Hely Lopes Meirelles (2002) o direito administrativo é o conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.
- Já a definição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012) expressa que o direito administrativo é o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para consecução de seus fins, de natureza pública.
- Celso Antônio Bandeira de Mello (2010) declara que o direito administrativo é o ramo do direito público que disciplina a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem.

Neste diapasão, o direito administrativo pode ser concebido como o ramo do direito público que estuda os princípios e normas reguladores do exercício da função administrativa no âmbito da administração pública em seus aspectos formais e materiais. Como destaque, importa distinguir a classificação existente no ramo do direito. Essa classificação define cada ramo como pertencente ao Direito Público ou ao Direito Privado. Os ramos do direito público se debruçam sobre os aspectos normativos do Estado, enquanto os ramos do direito privado consolidam o regramento jurídico no âmbito privado. O direito administrativo está enquadrado no

direito público, já que os seus princípios e normas regulam as atividades estatais. Outros ramos do direito público são o direito tributário, penal e constitucional. Como exemplo de direito vinculado ao ramo do direito privado (particulares) está o direito do trabalho, ainda que de modo minoritário alguns doutrinadores o considerem pertencente ao direito público (MAZZA, 2013).

Será sob a égide da CRFB em seu artigo 37, caput, que a estruturação basilar da Administração Pública trará contornos legais:

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

O dispositivo constitucional já estabelece os valores – princípios – que definirão a atuação dos seus agentes, dos órgãos e entidades públicas demonstrando uma estrutura já consolidada. Essa estrutura que define o aparelho administrativo do Estado, no que tange à execução de suas atividades administrativas é realizada por normas (leis, decretos, entre outros). Essas normas obedecem às distinções pertinentes aos órgãos que compõem a administração direta e as entidades reconhecidas como integrantes da administração indireta. No entanto, será o decreto-lei nº 200/67 em seu artigo 4º o normatizador da divisão da administração pública em Direta e Indireta.

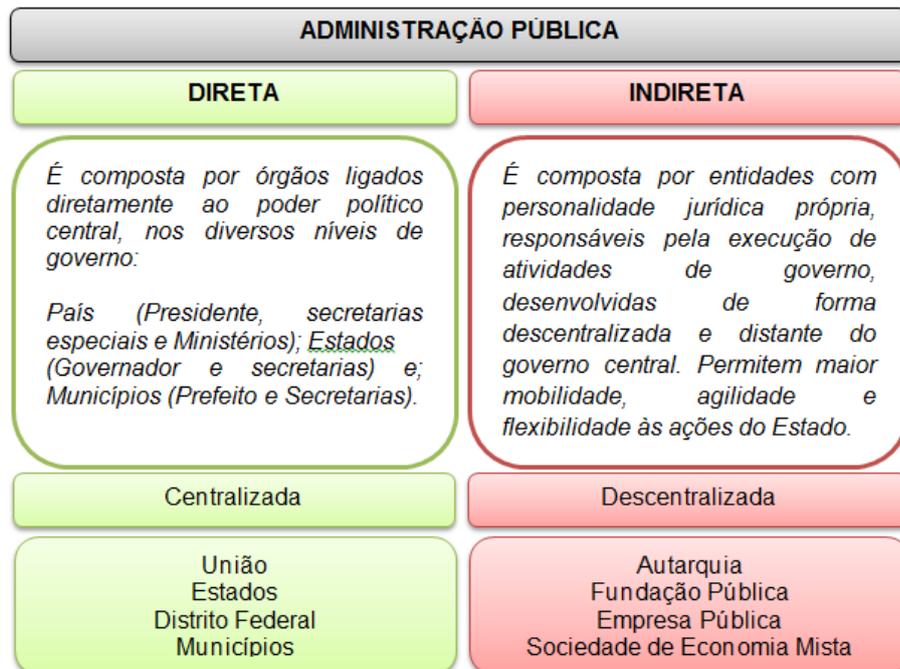
Art. 4º A Administração Federal compreende:

I- A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II- A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas.

Essa divisão considera que para o adequado funcionamento estatal, algumas atividades serão executadas diretamente pelos entes federativos. Em outras, porém, há transferência desses entes federativos para entidades com algumas prerrogativas e autonomia expressas em lei (CARVALHO, 2015). O Quadro 3 reflete essa estruturação conforme Marques (2008).



Quadro 3: Administração Pública.  
 Fonte: Adaptado de Marques (2008).

Frisa-se a condição daqueles entes descentralizados, detentores de personalidade jurídica, autônomos e com patrimônio próprio como as Fundações Públicas, pertencentes à Administração Indireta. Apesar de deterem condição de maior flexibilidade perante as ações estatais, sua natureza é de direito público, denotando, assim, a prevalência do interesse público sobre o interesse privado (CARVALHO, 2015).

#### 2.4.2 A Terceirização na Administração Pública

A partir de movimentos econômicos liberais na Administração Pública uma proposta reducionista do Estado ganhou força e encontrou na terceirização uma excelente possibilidade de aplicação de seus conceitos a fim de minimizar o tamanho da máquina pública. Nesta lógica liberal apenas as atividades consideradas exclusivas de Estado ficam impedidas de serem delegadas a terceiros, como, por exemplo, a segurança pública, a fiscalização e a prestação jurisdicional (MATIAS-PEREIRA, 2008).

O marco legal da terceirização no setor público foi o Decreto-Lei nº 200/67 no seu artigo 10, parágrafo 7º, que trata da descentralização administrativa (MARQUES, 2008):

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

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

O Decreto-lei nº 200/67 habilita a Administração Pública a transferir atividades para terceiros com a clara intenção de evitar o crescimento exagerado da máquina pública. Dessa forma, Inclina sua atenção para as atividades principais desocupando-se daquelas que se constituem em atividades-meio, conforme disposto, à época, na Lei nº 5.465/1970 em seu artigo 3º, parágrafo único:

Parágrafo único: As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Em 1993 é promulgada a Lei 8.666 que trata dos Contratos e Licitações Públicas esboçando em seu artigo 6º, inciso II, o seguinte:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

II - Serviço - 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;

Desta feita, cabe salientar que o ajuste entre o ente público e a empresa terceirizada ocorrerá mediante licitação, exceto nos casos de dispensa ou inexigibilidade e, posteriormente, através de contratos administrativos também tratados na referida lei (TORRES, 2012).

Também não há investidura ou posse em cargo ou emprego público, já que não existe vínculo trabalhista entre o trabalhador e a administração, dada a inexistência da relação de subordinação ou de personalidade.

Apesar da viabilidade legal face à terceirização na Administração Pública, a sua utilização tem ocorrido com razoável intensidade. De modo distinto ao propósito original contido no Decreto-Lei nº 200/1967, a terceirização tem sido recurso para reposição de mão de obra nas mais diversas áreas de conhecimento.

Não obstante as normas, a Administração Pública em suas diversas esferas (Federal, Estadual e Municipal) tem recorrido à terceirização para suprir a carência de mão de obra concursada. E apesar dos alertas e recomendações dos Órgãos de Controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria Geral da União (CGU), a prática só tem aumentado. Além da escassez de certames públicos, o aumento da participação do Estado nas políticas, nas práticas econômicas e sociais também contribui para afirmação dessa realidade. Por outro lado, é a terceirização que vem garantindo os direitos constitucionais da cidadania em que o Estado é responsável direto. Através das prestações de serviços no âmbito público, e pela máquina pública, a terceirização demonstra uma mudança na forma de atuação estatal. Uma nova conformação parece surgir (CNI, 2014).

## 2.5 ATORES E RAMOS JURÍDICOS ENVOLVIDOS

A face da terceirização em ambiente público não se limita à tríade relacional conhecida: contratante, contratada e trabalhador. A terceirização é resultado de uma série de atos que culmina em um contrato administrativo. Esse tipo de contrato realizado pela Administração Pública, além de cumprir com o seu objetivo, que é a prestação de serviço definida, será objeto de controle da própria administração. Será esse controle exercido internamente e externamente pelos órgãos que a Constituição Federal determinar. A CRFB em seu artigo 70 estabelece esse controle, ficando a cargo do Poder Legislativo o controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 71 expressa que o TCU auxiliará o Congresso Nacional no controle externo: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o

auxílio do Tribunal de Contas da União.” O seu parágrafo único define sua amplitude de ação:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

O controle interno por sua vez será exercido por órgão que integre a estrutura da entidade controlada e que possua essa finalidade.

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:”

Na esfera federal, segundo o inciso IV do mesmo artigo, o controle interno está a cargo da CGU, que apoiará, por sua vez, o TCU em sua atividade constitucional: “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.”

Caberá ainda à CGU o assessoramento do gestor com vistas a garantir a legalidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos. Em apoio à CGU está a AUDIN (Auditoria Interna da Fiocruz) com a missão de fiscalizar e comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos da Fundação e examinar seus resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais.

Concernente ao direito privado, mais especificamente no direito do trabalho e sob a égide do contrato individual do trabalho está a Justiça do Trabalho (JT), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério do Trabalho (MT) que arbitrarão ou tutelarão os direitos dos trabalhadores. Ainda que se saiba que essa relação não envolve diretamente a administração pública - já que o contrato individual de trabalho envolve, *a priori*, o trabalhador e a empresa terceirizada (contratada) - a responsabilização subsidiária é realidade legal. Na busca pela proteção do trabalhador quando afrontados em seus direitos, tanto a JT e o MPT, quanto o MT inclinarão sua atenção à administração pública e às suas responsabilidades, em geral, quando negligentes e imprudentes na gestão e fiscalização de seus contratos. Essa relação complexa pode ser visualizada como o apresentado no Quadro 4.



Quadro 4: Órgão e Entidades de Controle e Jurisdicionais.

Importa clarificar que o enfoque desses ramos do direito é bastante distinto. No direito do trabalho há uma inclinação de maior favorabilidade ao trabalhador, por compreendê-lo com menor suficiência que o seu empregador. No direito público, administrativo, não se prioriza o indivíduo, mas o coletivo. Coletivo que representa o conjunto do patrimônio público que precisa ser preservado e eficientemente gerido, sob o risco dos maus gestores receberem as punições definidas em lei. Com objetivos distintos e pretensões antagônicas, os órgãos de controle representativos do direito público (AUDIN, CGU e TCU) e aqueles outros do âmbito trabalhista (JT, MPT e MT) permearão a gestão de Farmanguinhos, o qual possui nuances específicas ao ramo produtor. Essa dinâmica produtiva requer velocidade e flexibilidade. Contudo, ainda que a sua constituição normativa, eminentemente pública, seja mais restritiva e coercitiva, o fornecimento de medicamentos para as demandas governamentais integra o seu processo finalístico e estratégico.

### 3. JUSTIFICATIVA

Toda e qualquer Organização, seja ela empresarial, pública ou social encontra em seus profissionais os meios necessários e imprescindíveis à sua tangibilidade, consecução de objetivos e sobrevivência em seu campo de atuação. Desde a sua constituição, as empresas, os órgãos e as entidades - ainda como ente abstrato - até a sua real agregação de valor no universo organizacional, estão sujeitas às normas que lhe são aplicáveis. Essas normas não apenas integram a vida corporativa, mas são verdadeiros sujeitos reguladores do cotidiano institucional, indissociáveis das decisões dos gestores, cuja observância em âmbito público, por exemplo, é elevado ao *status* de princípio constitucional, isto é, ao princípio da legalidade.

Farmanguinhos como Unidade laboratorial da FIOCRUZ, vinculada ao MS enquadra-se neste exemplo. O seu protagonismo como produtor de medicamentos, pesquisa e desenvolvimento em fármacos, além das contribuições educacionais nesse campo, em prol do SUS, demonstra a sua relevância nas políticas públicas de saúde. As virtudes técnicas, administrativas e científicas que lhe são próprias são reproduções do seu capital mais relevante, o humano. Desse modo, ações organizacionais (gestões) que viabilizem a crescente performance dos trabalhadores são indispensáveis ao amadurecimento e à concretização daquilo que se almeja alcançar institucional e coletivamente.

Um grande desafio de toda organização, e com Farmanguinhos não é diferente, é gerir os seus recursos humanos de modo que os seus processos de trabalho alcancem os objetivos propostos. A partir dos principais elementos que representam a existência abstrata e material de Farmanguinhos – normas, capital humano e gestão – necessário é analisar a dinâmica interativa entre esses elementos sob o prisma da terceirização.

Como principal recurso quantitativo viabilizador do capital humano na instituição, a terceirização traz consigo uma natureza normativa distinta da própria natureza organizacional de Farmanguinhos, que acarretará diversas restrições à gestão. Uma vez comprometida a gestão, sequelas serão inevitáveis aos propósitos institucionais. Com os propósitos frustrados, a repercussão de sua ineficiência e ineficácia induzirá, aos atores envolvidos, o questionamento sobre a manutenção e relevância de sua própria razão de ser e, também, da Unidade.

Desse modo, esta análise intenta contribuir na reflexão sobre o contexto vivido em Farmanguinhos, de tal maneira, que fomente na Organização um olhar introspectivo, de reconhecimento dos benefícios, mas também das potenciais mazelas resultantes dos vínculos de seu principal recurso organizacional: as pessoas. Essa análise busca, ainda, apresentar proposições que solucionem ou mitiguem as querelas oriundas da terceirização. Assim, procura-se evitar o gradativo “asfixiamento” da capacidade de gestão, de sua saúde organizacional e do cumprimento de seus objetivos mais basilares, entre eles, o acesso a medicamentos pela população.

Destaca-se que esse estudo não tem como escopo findar com o tema da terceirização em âmbito público. Menos ainda exaurir as possibilidades normativas e de gestão, mas sim, relacioná-la à seara a qual Farmanguinhos integra e suas repercussões no cotidiano de suas atividades.

## 4. OBJETIVOS

### 4.1 OBJETIVO GERAL

O presente trabalho tem como objetivo analisar o impacto da terceirização no âmbito de uma unidade produtora de medicamentos, assim como propor potenciais modelos que adequem, reduzam ou eliminem os seus resultados negativos na gestão de pessoas.

### 4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Analisar o instituto “trabalho” e suas transformações até os dias atuais.
- b) Avaliar o direito do trabalho como fruto dos direitos sociais em prol do trabalhador.
- c) Reconhecer o papel vinculante do direito administrativo em face da administração pública.
- d) Diagnosticar o atual contexto de Farmanguinhos quanto à sua força de trabalho terceirizada.
- e) Delimitar as ações de recursos humanos face à legislação vigente acerca da terceirização na administração pública e o processo de gestão de pessoas elencado por Idalberto Chiavenato.
- f) Estabelecer a repercussão desta modalidade na gestão e na vida laboral do profissional terceirizado e servidor, considerando o cotidiano produtivo de Farmanguinhos.
- g) Propor modelos de índole normativa que se traduzam em adequação à gestão de pessoas em Farmanguinhos, sem inconformidades de caráter legal.

## 5. MATERIAL E MÉTODO

O presente trabalho é uma pesquisa **descritiva, aplicada e qualitativa**. Isso demonstra a sua atenção quanto às características de determinado fenômeno (MEDEIROS & TOMASSI, 2017), direcionada à geração de conhecimentos e solução de problemas específicos (VILELA JUNIOR, 2014). É qualitativa porque:

Supõe a existência de uma relação subjetiva entre pesquisador e objeto/fenômeno de estudo que não pode ser abordada através de números exclusivamente. Recorre à interpretação dos fenômenos e à percepção do pesquisador para realizar a descrição dos mesmos, através preferencialmente, do processo indutivo, ou seja, da singularidade para a pluralidade (VILELA JUNIOR, 2014).

Considera-se, também, como uma pesquisa **bibliográfica e documental**, pois congrega tanto materiais já publicados, constituídos de livros, artigos e materiais disponibilizados na internet, quanto aqueles que não sofreram tratamento analítico. (VILELA JUNIOR, 2014).

Para uma adequada análise da terceirização e seus efeitos em Farmanguinhos algumas etapas, consideradas principais, foram analisadas, para que fiquem perceptíveis as suas peculiaridades na ambiência produtiva de medicamentos, considerando o seu viés público. Para tanto, abordaremos os assuntos em etapas, estabelecendo um valor didático em vista das características interdependentes que envolvem o tema, conforme abaixo:

- Formação histórica do trabalho;
- Força de trabalho na FIOCRUZ;
- Força de trabalho em Farmanguinhos;
- Contexto jurídico de Farmanguinhos;
- Dos processos de gestão de pessoas;
- Ingerência na terceirização de Farmanguinhos;
- Processos de gestão de pessoas em Farmanguinhos.

Com caráter qualitativo, o presente estudo assumiu características interpretativas e analíticas. Utilizou ampla fonte bibliográfica como livros, artigos

científicos, pesquisas acadêmicas registradas (teses e dissertações), normas e informações técnicas e científicas, fazendo valer de procedimentos bibliográficos e documentais. Informações afeitas ao corpo de profissionais terceirizados em Farmanguinhos, através de relatórios da Vice Diretoria de Gestão do Trabalho (VDGT), na FIOCRUZ e pelos documentos publicados pela Coordenação de Gestão de Pessoas (COGEPE) também foram utilizados.

Foram considerados estudos empíricos e teóricos, eletrônicos e físicos. A base de dados utilizada foi a Scielo por apresentar maior afinidade e conteúdo sobre gestão. Os principais descritores foram terceirização, recursos humanos, gestão de pessoas, direito do trabalho e direito administrativo. Nestes casos, não foi estabelecido recorte temporal. A Ferramenta de busca – Google Acadêmico – também foi acionada a partir dos mesmos descritores utilizados na Scielo.

O que se constatou foi a uma gama de trabalhos direcionados à saúde do trabalhador e precarização do trabalho, demonstrando escassez nas discussões que envolvem a interação entre a terceirização e os processos de gestão de pessoas na gestão pública.

Considerou-se um recorte temporal nas informações pertinentes ao quantitativo de terceirizados e servidores a partir de 1999 na FIOCRUZ e 2002 em Farmanguinhos, ambos até 2018, conforme disponibilidade das fontes mencionadas. O trabalho utilizará como eixo principal a terceirização em Farmanguinhos, ou seja, os contratos administrativos geridos e fiscalizados pela VDTG, já que constituem os quatro maiores contratos da unidade, seja no aspecto quantitativo de profissionais alocados, seja no aspecto valorativo ou ainda dos custos envolvidos. A experiência do pesquisador quanto operador da realidade em questão, seja como fiscal dos contratos administrativos, seja como gestor do departamento de recursos humanos em farmanguinhos, implicará na aplicação da “observação participante”, ou seja, através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado, sendo parte do contexto.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 6.1 SOBRE A FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

É com a criação do Instituto Soroterápico Federal em 25 de maio de 1900 que se inicia a história da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Através da iniciativa do médico Oswaldo Cruz e do impulso para o combate à peste bubônica, a instituição localizada em Manguinhos – zona norte do Rio de Janeiro - tornou-se protagonista no desenvolvimento da saúde pública brasileira, principalmente através de pesquisa e produção de soros e vacinas. Colaborou na erradicação de doenças como a própria peste bubônica e a febre amarela. Com intensa participação nas políticas de saúde, influenciando desde a criação do Departamento Nacional de Saúde Pública (DNSP) (1920) até o isolamento do *Human Immunodeficiency Virus* (HIV) (1987) pelos seus pesquisadores, a instituição perpassou momentos políticos e econômicos de grande instabilidade. Apesar disso, o seu campo de atuação ampliou-se nacionalmente, integrando ainda organismos internacionais como a Organização Mundial de Saúde (OMS), através do seu Programa Mundial de AIDS (FIOCRUZ, 2017).

Reconhecida como instituição de C&T em saúde, a FIOCRUZ tem por objetivo:

[...] produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), que contribuam para a melhoria da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais.

A sua forte atuação em pesquisa biomédica, clínica, doenças infecciosas, na epidemiologia, educação em saúde, assim como no cuidado da saúde da criança, do adolescente e da mulher, reafirma sua influência e contribuição para a consolidação do SUS. Assim, busca garantir a produção e a disseminação de informação em C&T em saúde a fim de mitigar as desigualdades sociais, preservando os valores de cidadania e direito à saúde (FIOCRUZ, 2017).

A sua composição congrega unidades técnico-científicas, técnico-administrativas, além de órgãos de assistência direta, escritórios entre outros. Esse quadro lhe confere características organizacionais complexas, múltiplas e com substancial diversidade no âmbito da saúde pública. A amplitude e a diversidade de ações da FIOCRUZ é claramente refletida em seu organograma na Figura 2.

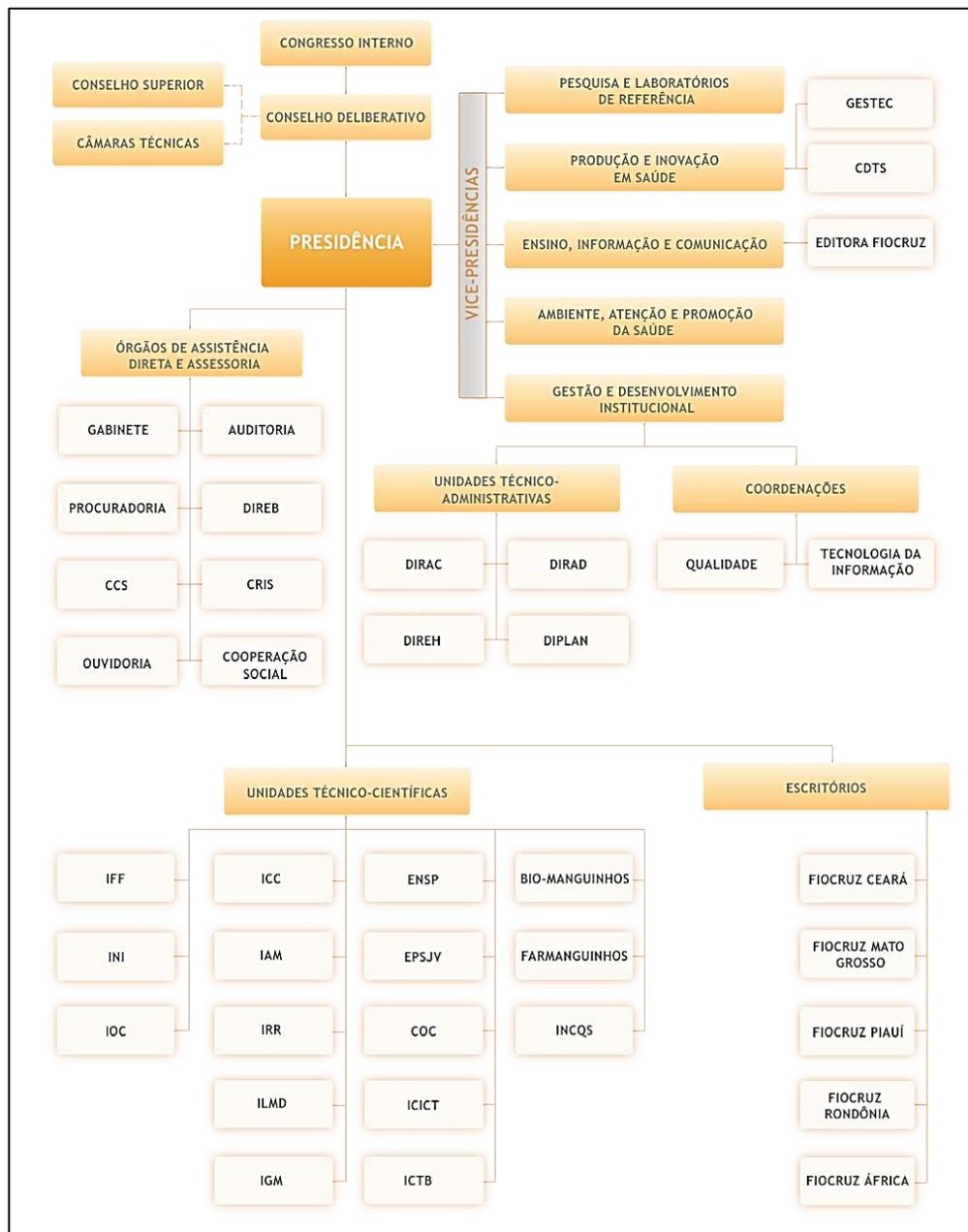


Figura 2: Organograma Fiocruz.

Fonte: <https://portal.fiocruz.br/organograma> (2018).

Obs.: A FIOCRUZ não atualizou o organograma quanto às novas nomenclaturas das unidades técnico-administrativas. Portanto, onde se lê: DIREH, leia-se: COGEPE. Onde se lê DIRAC, leia-se: COGIC.

Desde os seus primórdios (1900) o instituto (FIOCRUZ) - orientado pelo jovem Oswaldo Cruz, bacteriologista e fundador - assume o protagonismo da reforma sanitária. Erradica com sucesso as epidemias que assolavam a cidade do Rio de Janeiro. Cem anos depois (2000) e até o presente momento (2018), a FIOCRUZ acumula em sua trajetória números consideráveis em suas mais variadas frentes (FIOCRUZ, 2000). É a principal instituição não universitária de formação de recursos humanos na saúde pública do país. Oferece cursos de pós-graduação que vão desde a especialização (*lato sensu*) até as de *stricto sensu* como mestrados profissionais, acadêmicos e doutorados. Todos nas mais diversas áreas de competência e adequados às especificidades que conformam principalmente as unidades técnico-científicas. Na década de 1990, incorporou a educação à distância como modo de diversificar e ampliar o seu alcance no território nacional. Isso através da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e por intermédio da Rede de Escolas e Centro Formadores em Saúde, e da Universidade Aberta do SUS-UNASUS (PDI-FIOCRUZ, 2016).

Somente em seu centenário já mantinha aproximadamente 1200 projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com forte impacto na produção científica. São centenas de artigos publicados em revistas indexadas. Além de produzir conhecimento, a FIOCRUZ por meio de suas unidades técnico-científicas, entre elas Farmanguinhos (Instituto de Tecnologia em Fármacos), produz milhares de unidades farmacêuticas e reativos para tratamento e diagnóstico de doenças aos usuários do SUS. Destaque para a produção do kit zika, chikungunya e dengue, além de antirretrovirais e vacinas contra a meningite e febre amarela (FIOCRUZ, 2000).

Amparada pela sua história na promoção à saúde e na difusão de conhecimento científico e tecnológico é que a FIOCRUZ mantém o seu destaque e imprescindibilidade na seara da C&T em saúde da América Latina.

### 6.1.1 A Força de Trabalho na FIOCRUZ

Apesar de sua longevidade institucional, a complexidade quantitativa e qualitativa da FIOCRUZ nos campos de conhecimento que atua demonstra claro desequilíbrio, segundo os ditames constitucionais. Essa realidade atinge a composição de seus recursos humanos, caracterizado como importante elemento no impacto na promoção à saúde da população brasileira. O seu caráter contínuo e

estratégico para a saúde pública nacional não foi o bastante para evitar a escassez de concursos públicos que gerou, entre 1996 e 2018, ou seja, nos últimos vinte e dois anos, a realização de apenas sete concursos públicos, totalizando o ingresso de 3.826 (três mil e oitocentos e vinte e seis) servidores em seu quadro de profissionais de acordo com o Gráfico 1.

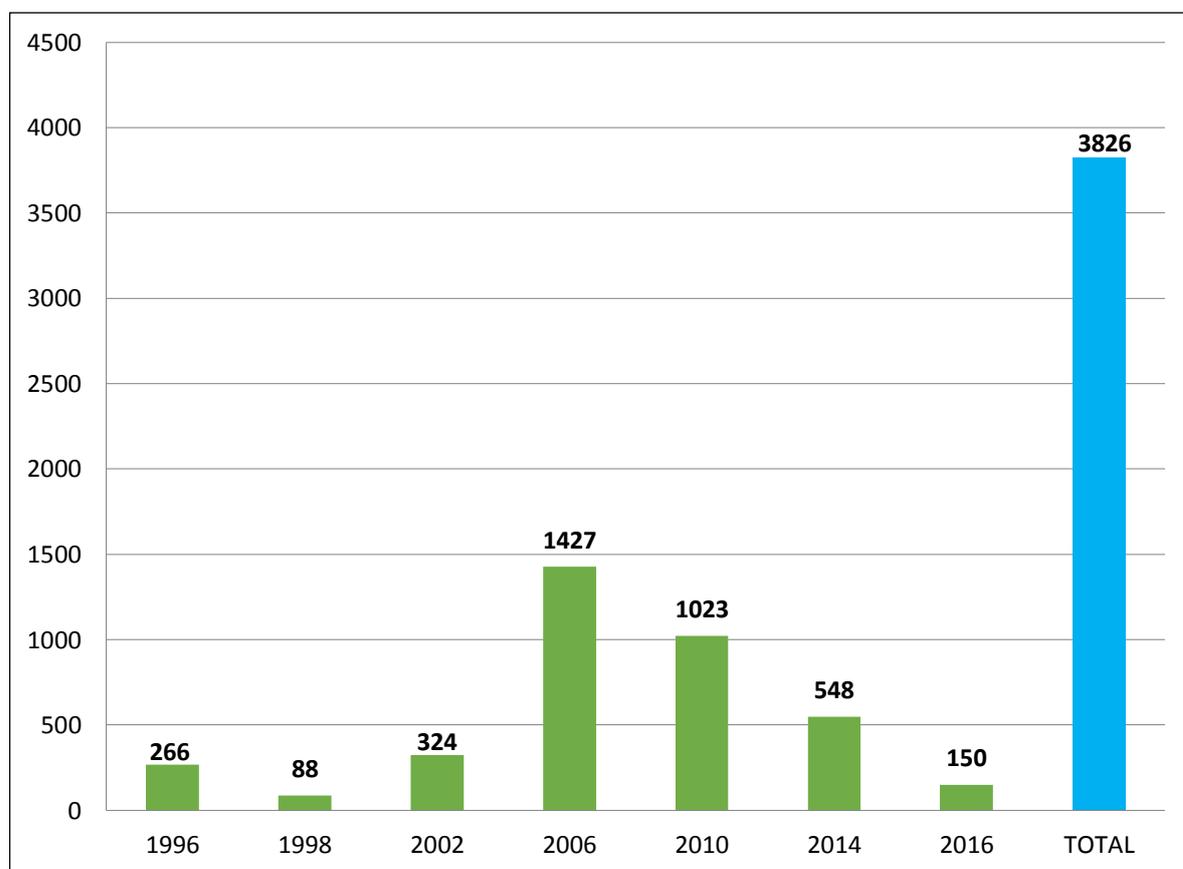


Gráfico 1: Ingresso de Concursados na FIOCRUZ (1996 - 2016).  
Fonte: Boletim de Recursos Humanos 2015 e 2016 - COGEPE/FIOCRUZ (2018)

Ao analisar o montante de profissionais historicamente integrado ao quadro da FIOCRUZ com o histórico de profissionais do Gráfico 2, tem-se a noção do quão diminuto foi o impacto desses concursos:

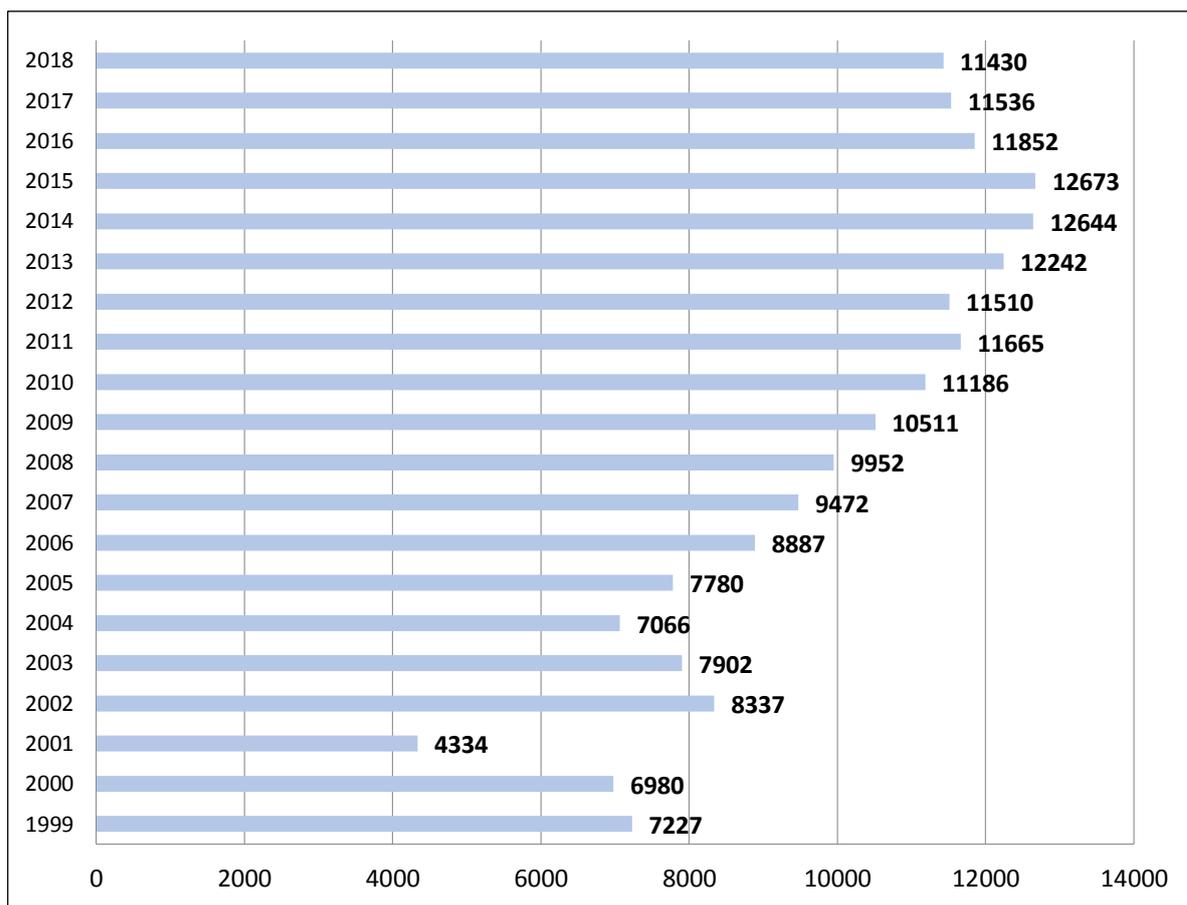


Gráfico 2: Força de Trabalho Fiocruz (1999 - 2018).  
 Fonte: Boletim de Recursos Humanos 2015 e 2016 - COGEPE/FIOCRUZ (2018).

Considerando que boa parte das vagas desses concursos pretendia substituir profissionais terceirizados e que vacâncias em cargos públicos como exonerações e aposentadorias ocorrem cotidianamente, não é difícil concluir pela insuficiência do total de concursados que ingressaram no período. No Gráfico 3 constam os dados seccionados entre os vínculos de servidores e terceirizados:

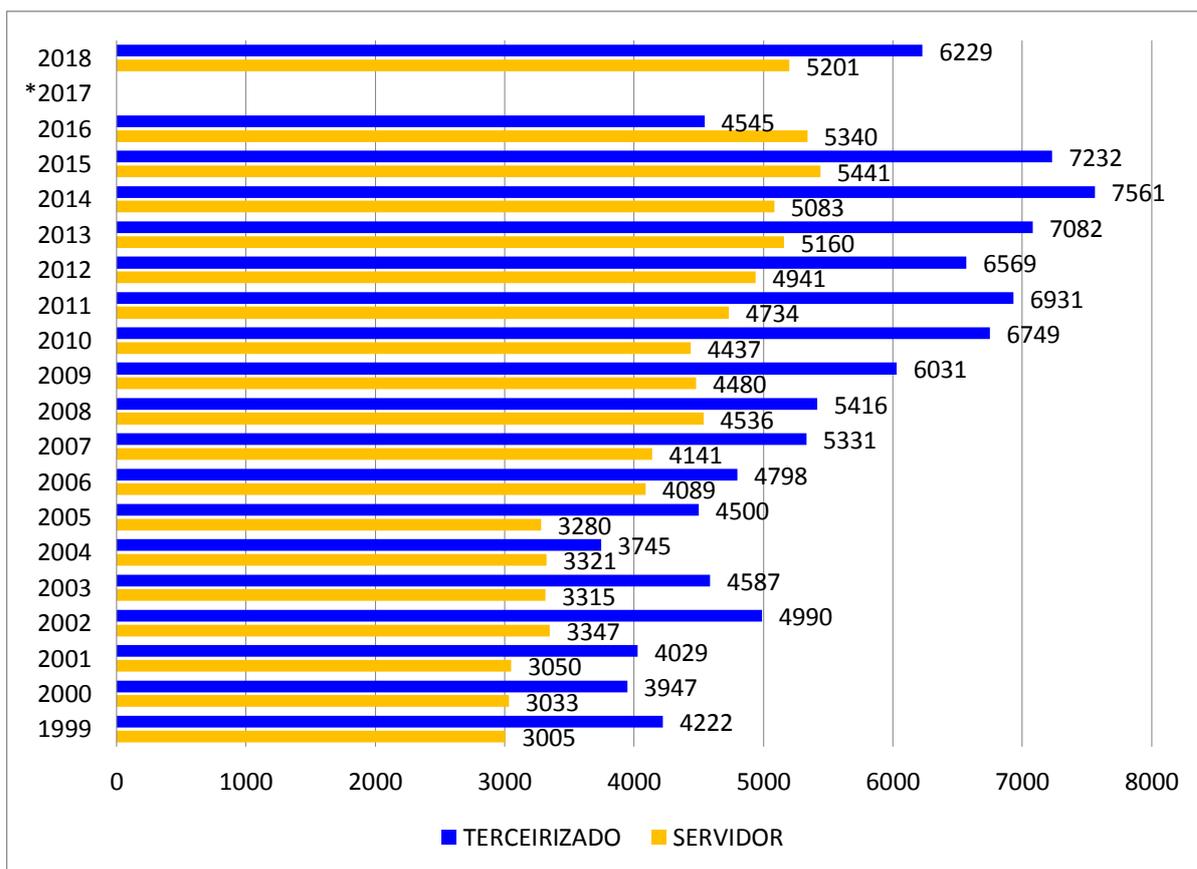


Gráfico 3: Comparativo Quantitativo Terceirizado e Servidor.

Fonte: Boletim de Recursos Humanos 2016 e Resumo 2018 - COGEPE/FIOCRUZ (2018).

\*No ano de 2017, a COGEPE não disponibilizou as informações da força de trabalho separadas por vínculo, mas tão somente o seu quantitativo global, que perfaz 11.536 trabalhadores, conforme Relatório Anual Fiocruz (2017).

Em 2018 o percentual de profissionais terceirizados na FIOCRUZ tem reservado um montante superior a 50% e essa lógica não sofreu maiores alterações desde 1999. Vale atentar apenas para o ano de 2016 que no Boletim de Recursos Humanos, elaborado pela COGEPE, contabilizou o quantitativo de terceirizados em apenas 4.545. Quando somados aos 5.345 servidores, totalizaram 9.885 profissionais. Contudo, essa informação não está em consonância com a publicação da “Força de Trabalho da Fiocruz por Unidade e Mês – 2016” dessa mesma Coordenação. Nesse documento, no mês de dezembro, foram totalizados 11.852 profissionais, levando a crer que a redução do quantitativo de servidores é fruto de inconsistência dos dados levantados ou mesmo de falha na elaboração do documento.

Apesar dessas incoerências ou ausências quantitativas, o histórico demonstra que não houve mudanças significativas na relação proporcional entre servidores e

terceirizados, mas sim, majoração do total global de profissionais na Fundação desde 1999. Assim, constata-se que em maio de 2018 o percentual de terceirizados e servidores é de 58% e 42% respectivamente.

A supremacia no total de trabalhadores terceirizados, ou seja, através de empresa interposta, é o retrato da força de trabalho da FIOCRUZ já há décadas. Naturalmente, essa realidade da Fundação não será distinta em boa parte das Unidades de competências que a compõe. Com algumas variações às peculiaridades que lhe pertinem, cada Unidade terá em seu quadro ambos os vínculos, com razoável participação da terceirização em seu contexto como demonstrado no Gráfico 5.

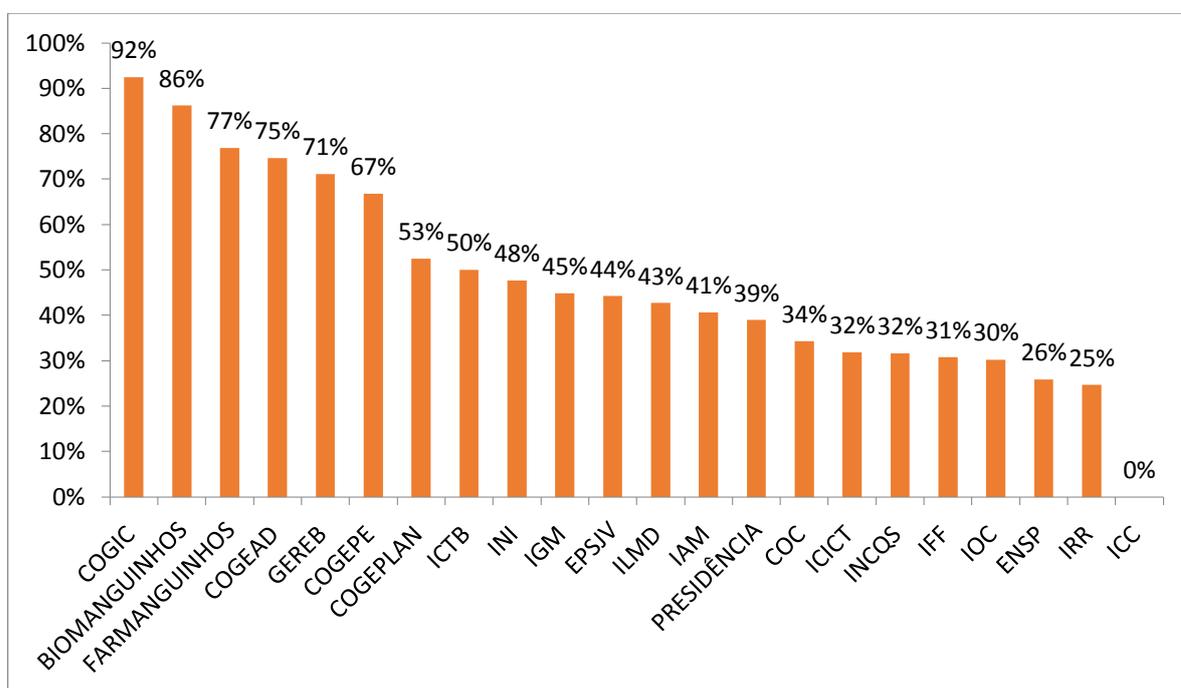


Gráfico 4: Percentual de Terceirizados com Relação a Servidores por Unidade FIOCRUZ (Maio/2018).

Fonte: Resumo Maio/2018 - COGEPE/FIOCRUZ.

Importa esclarecer que o alto percentual de profissionais terceirizados (92%) na Coordenação-Geral de Infraestrutura dos Campi (Cogic) é fruto de suas atribuições na prestação de serviços a toda FIOCRUZ. Isso significa que muitos dos profissionais terceirizados – principalmente aqueles envolvidos na atividade meio - vinculados ao contrato sob gestão da Cogic – principalmente aqueles envolvidos na atividade meio - estão distribuídos nas Unidades da Fundação.

## 6.2 SOBRE O INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM FÁRMACOS

O início da indústria farmacêutica brasileira ocorre entre o final do século XIX e a metade do século XX. O seu desenvolvimento está intimamente relacionado com o avanço da saúde pública e suas ações preventivas, de estímulo às pesquisas básica e aplicada, assim como na contenda com as doenças infecciosas. Foi o Estado brasileiro que fomentou a formação de cientistas e na provisão de recursos de modo pioneiro, tanto na produção de soros e vacinas, como também de medicamentos em prol da saúde pública (STEFANINI et al, 2012).

Acompanhando essas ações, a assistência farmacêutica – como programa de governo – foi criada a partir da institucionalização da Central de Medicamentos (CEME) em 1971 através do Decreto nº 68.806/71, posteriormente alterado pelo Decreto nº 69.451/71. Em seu primeiro artigo já fica claro o objetivo desse órgão:

É instituída a Central de Medicamentos (CEME), órgão da Presidência da República, destinado a promover e organizar o fornecimento, por preços acessíveis, de medicamentos de uso humano àqueles que, por suas condições econômicas, não puderam adquiri-los por preços comuns no mercado.

A princípio, a CEME priorizou suas compras nos laboratórios oficiais, fomentando a implantação de um parque produtivo estatal. Contudo, essa realidade foi se alterando negativamente com o passar dos anos. Quedas sucessivas em suas aquisições entre a década de 70 e 80 em percentuais decrescentes, ou seja, de 70% para 50% em pouco mais de dez anos foram a tônica. Em boa medida, essa derrocada foi reflexo dos problemas gerenciais da própria CEME, dos laboratórios públicos, sempre aliada ao desinteresse das autoridades políticas (NEGRI, 2002).

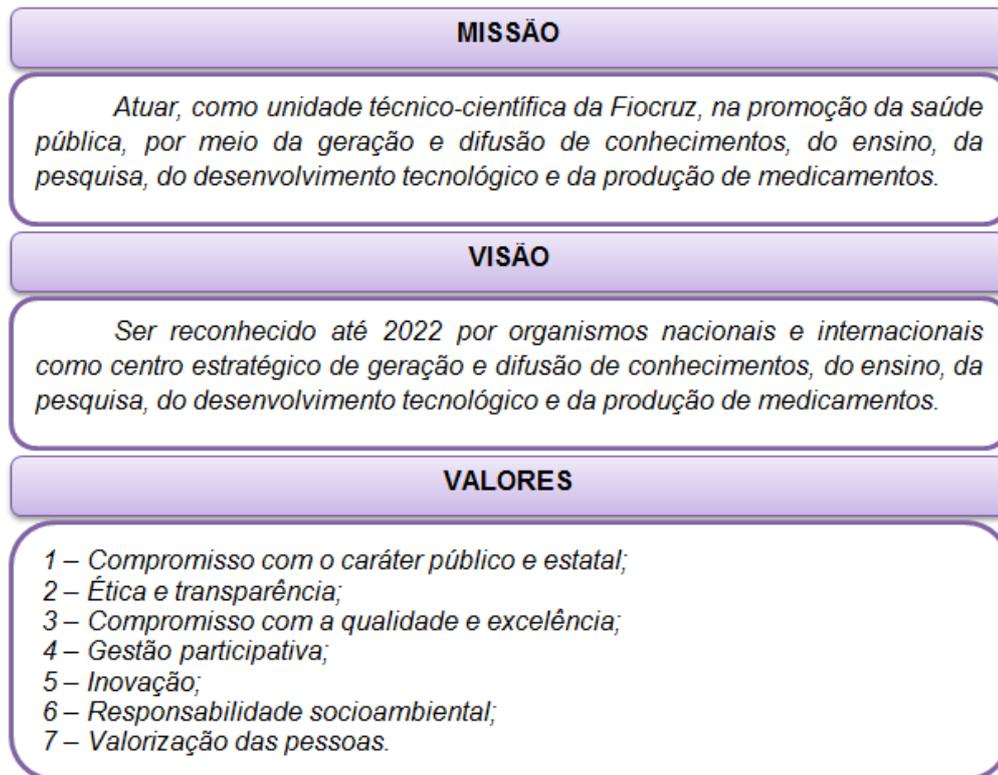
Engajado pela crise da CEME, o MS - em 1997 - demonstrou disposição em encerrar a produção e distribuição de medicamentos através dos laboratórios oficiais. Direcionou suas compras ao mercado e enquadrou-se aos preceitos de oferta e procura da iniciativa privada. Foi nesse difícil contexto que a FIOCRUZ, através de Farmanguinhos, atuou a fim de demover as intenções governamentais. Convenceu as autoridades – após inúmeras e árduas reuniões – que poderia produzir com mais qualidade e mais barato que a indústria farmacêutica privada, desde que houvesse investimento adequado. Com decisão favorável do MS,

Farmanguinhos viu sua produção saltar de R\$6 milhões para R\$120 milhões entre 1996 e 1999 (MS, 2002), enquanto a CEME é desativada em 1997.

A partir daí, Farmanguinhos tem a sua posição cada vez mais fortalecida. Medidas como a publicação da Portaria GN/MS 3.916/98, que fixa sua atuação estratégica em benefício da saúde pública (MS, 2002) e institui a Política Nacional de Medicamentos (PNM), viabilizou a licença compulsória (quebra de patentes) e a posterior implantação dos medicamentos genéricos (MS, 2002).

A participação de Farmanguinhos nas políticas públicas de saúde tem sua gênese ao Instituto de Maralogia em 1956. Contudo, apenas em 1970, sob a denominação de Instituto de Produção de Medicamentos (IPROMED), é que passa a integrar a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Tornou-se laboratório oficial a partir de 1971 e, alguns anos depois, – 1976 – o decreto presidencial nº 77.481 transforma o IPROMED em duas unidades técnicas: Farmanguinhos e Biomanguinhos. O seu reconhecimento como unidade técnico-científica da FIOCRUZ – ente vinculado ao Ministério da Saúde - foi concretizado através de Ato presidencial da própria Fundação. Este ato (nº 152/88) mantém, até os dias atuais, o seu protagonismo na produção, pesquisa e desenvolvimento de medicamentos essenciais à população, e integrando os programas estratégicos do Governo Federal no âmbito do SUS (FARMANGUINHOS, 2016).

Contemporaneamente, a missão, a visão e os valores de Farmanguinhos (Quadro 5) se expressam da seguinte maneira (FARMANGUINHOS, 2019).



Quadro 5: Missão, Visão e Valores de Farmanguinhos.  
Fonte: Farmanguinhos (2018).

A abrangência na atuação de Farmanguinhos é facilmente percebida no seu mote estratégico ao relacionar o ensino, a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e, naturalmente, a produção em seu âmbito de atuação que é a farmacêutica.

Sua política de Qualidade também não deixa a desejar, no que concerne à amplitude e profundidade no cuidado não somente com os processos de trabalho, mas também dos trabalhadores:

Atuar na promoção da saúde pública por meio do ensino, da pesquisa, do desenvolvimento tecnológico e da produção de medicamentos com qualidade, segurança e eficácia, tendo como base a melhoria contínua do Sistema de Gestão da Qualidade, atendendo aos requisitos de modelos de gestão e aos regulamentos e normas nacionais e internacionais da qualidade, assegurando a saúde e o desenvolvimento dos trabalhadores.

A estrutura organizacional faz sentido quando nos deparamos com uma capacidade de produção instalada que supera os 6,5 bilhões de unidades de medicamentos diversificados em aproximadamente 50 medicamentos distintos. Envolve desde antibióticos, anti-inflamatórios e analgésicos até antirretrovirais, entre outros. Essa dimensão industrial foi possível a partir da aquisição de uma fábrica no

bairro de Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro em 2004, intitulada como Complexo Tecnológico em Medicamentos (CTM). A área fabril construída de Farmanguinhos, que antes da aquisição do CTM era de sete mil metros quadrados, passou para quarenta mil metros quadrados. Isso ampliou a capacidade produtiva de Farmanguinhos, que permitiu assumir um papel estratégico na PNM e no complexo econômico-industrial da saúde. Foi através da produção e pesquisa de medicamentos com maior agregação de valor, que foi possível manter-se alinhado às políticas de seu órgão supervisor, o Ministério da Saúde (FARMANGUINHOS, 2014).

### 6.2.1 A Força de Trabalho em Farmanguinhos

Mesmo antes de sua ampliação fabril em 2004, Farmanguinhos já tinha como realidade em seu quadro de profissionais grande concentração de terceirizados comparado ao de servidores. Sublinha-se que já em 2002 os profissionais oriundos de contratos de terceirização alçavam o percentual de 85%, enquanto os servidores perfaziam os 15% restantes, totalizando ambos os vínculos 650 trabalhadores (MS, 2002). Mais de uma década depois o cenário entre os vínculos não sofreu mudanças significativas, como mostra o Gráfico 5:

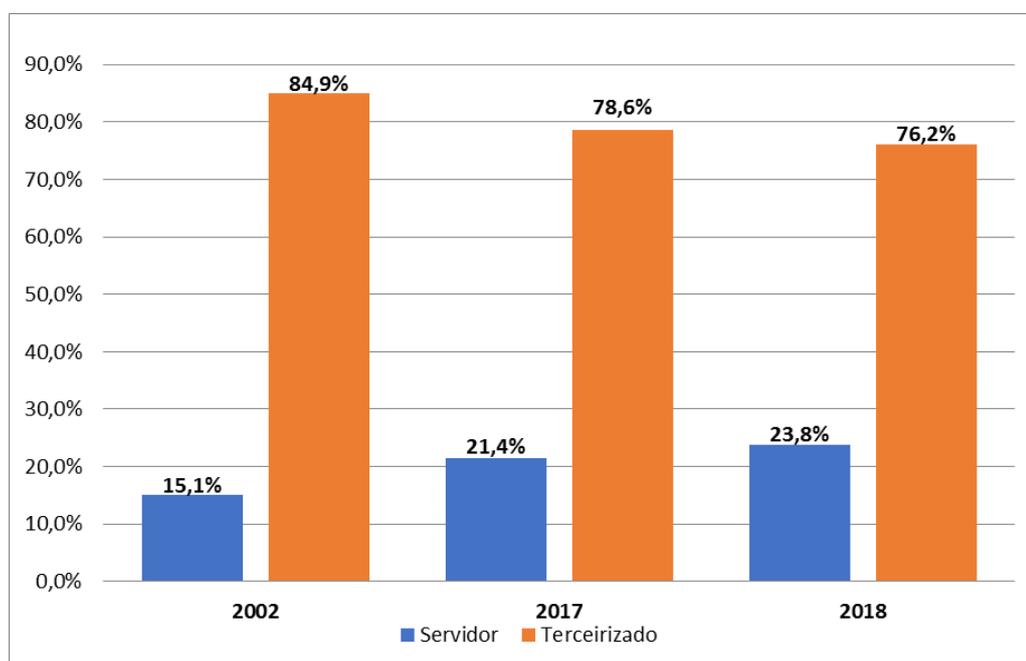


Gráfico 5: Quadro de Profissionais (Servidores e Terceirizados) - Farmanguinhos.  
Fonte: Planilhas de Controle–Departamento de Administração de Recursos Humanos/VDGT/Farmanguinhos (2018).

Apesar do incremento de profissionais com vínculo de servidor, o desequilíbrio entre estes e os terceirizados se manteve no decorrer dos anos, com a diferença variando entre 84,9% (2002) e 76,2% (2018). Isso ainda representa aos contratados a supremacia quantitativa nas mais diversas atividades de Farmanguinhos. De acordo com a COGEPE, Farmanguinhos apresenta a terceira maior concentração da força de trabalho da FIOCRUZ, estando a primeira e a segunda colocação com a Cogic e Biomanguinhos, respectivamente (BOLETIM FIOCRUZ, 2016).

Apesar dos últimos concursos apresentarem a organização das vagas por Unidade, a lotação definitiva dos concursados nomeados não necessariamente respeitaram a definição de lotação inicial. Também não garantiu a permanência dos profissionais lotados nas unidades originais, motivo pelo qual as informações das vagas disponibilizadas para Farmanguinhos são de difícil levantamento e não representam fidedignamente à sua contribuição para a Unidade.

O decréscimo percebido no quadro de terceirizados em Farmanguinhos no ano de 2018, comparativamente a 2017 (gráfico 5) é resultado da crise que abateu a economia brasileira a partir de 2014. Resultante de uma recessão com repercursões não apenas no mercado, mas no governo, este buscou restringir as suas despesas com medidas fiscais. Uma dessas medidas foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) dos gastos, convertida na emenda constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 que estabeleceu, entre outras ações, novo regime fiscal com limites/tetos de gastos e de investimentos no setor público (BARBOSA FILHO, 2017). Diante das restrições orçamentárias impostas e premida por uma forte redução em sua produção (CGU, 2017), consequências da nova política econômica, a atual direção de Farmanguinhos reduziu o seu quadro de terceirizados com o intuito de mitigar o impacto da folha de pagamento de serviços.

Farmanguinhos, desde 2014, adotou para os contratos de locação de mão de obra - sob gestão da VDGT - a separação dos contratos por objeto contratual. Isso significa que os contratos estão dispostos por áreas específicas de atuação, totalizando quatro contratos ao todo. Apresentam-se disposta no Quadro 6.



Quadro 6: Contratos - Farmanguinhos.  
 Fonte: Planilhas de Controle–DARH/VDGT/Farmanguinhos (2018).

A distribuição dos profissionais terceirizados por contrato nos anos de 2017 e 2018 está representada no Gráfico 6.

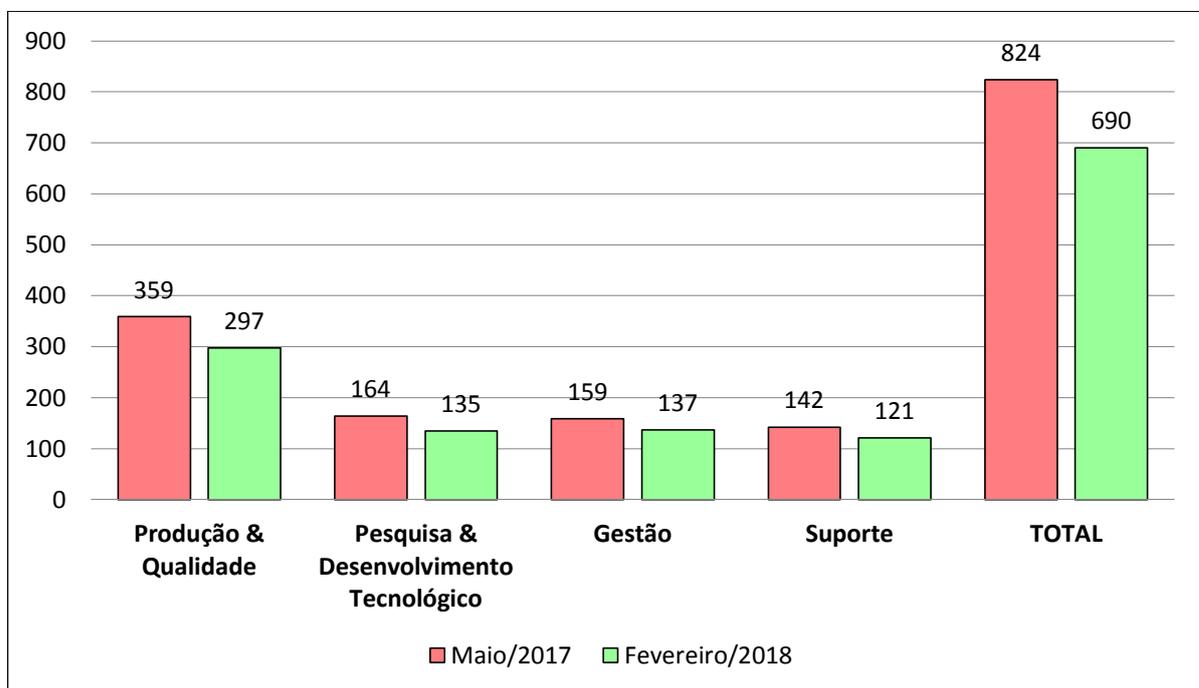


Gráfico 6: Terceirizados em Farmanguinhos por Contrato (Mai/17 e Fev/18).  
 Fonte: Planilhas de Controle–DARH/VDGT/Farmanguinhos (2017 e 2018).

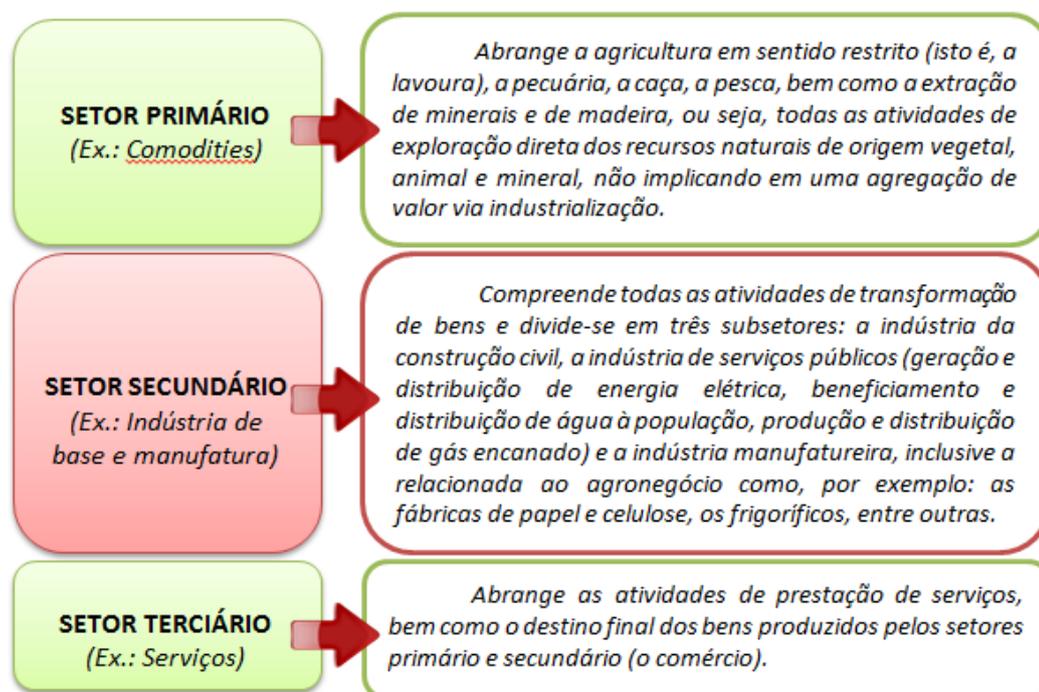
Nota-se que a redução de pessoal terceirizado ocorrida em 2017, mas com visibilidade em 2018 (gráfico 6) não representou maiores alterações no quadro de profissionais terceirizados em Farmanguinhos. Dada as motivações de ordem econômica para as demissões – apesar da maioria desses profissionais não comporem as maiores remunerações - o que se traduz é que as atividades

exercidas pelos demitidos foram redistribuídas àqueles profissionais que permaneceram na Unidade. Dessa maneira, aumentou a concentração das atribuições dos demais profissionais terceirizados. Além disso, o gráfico 6 demonstra que essa massa de profissionais atua nas mais diversas áreas de conhecimento, inclusive em atividades estratégicas à Unidade.

Com maior proporção de profissionais terceirizados no quadro de pessoal da FIOCRUZ (54%), Farmanguinhos acompanha essa tendência, porém, com maior expressão já que sua mão de obra terceirizada ultrapassa os 76%.

### 6.3 CONTEXTO JURÍDICO DE FARMANGUINHOS

De um modo geral, sob a ótica da economia, as organizações enquadram-se conforme a seguinte classificação: setor primário, setor secundário e setor terciário. Conceitualmente, compreende-se cada qual como expresso por Almeida (2013) e descrito no Quadro 7.



Quadro 7: Setores Econômicos.  
Fonte: Adaptado por Almeida (2013).

O *locus* de atuação de Farmanguinhos é facilmente enquadrado no grupo de organizações do setor secundário (industrial) e terciário (serviços). Sua vocação produtora no ramo de medicamentos demonstra a inclinação de sua principal razão

de ser, reproduzida pelo seu parque industrial e ainda pela sua missão apresentada no Quadro 5.

Como se não bastasse a complexa missão de produzir medicamentos, Farmanguinhos também é produtor de conhecimento, seja através de atividade de ensino, seja através da pesquisa e até mesmo no campo do desenvolvimento tecnológico. Algumas dessas competências podem ser indetificadas em indústrias farmacêuticas privadas, dada à imperiosidade de um mercado internacional e nacional altamente competitivo. O faturamento do mercado nacional, em 2014, alcançou o patamar de US\$ 29,4 bilhões com um cenário de ampliação para US\$ 47,9 bilhões anuais até 2020 (Carta Capital, 2016). Farmanguinhos consegue integrar essa realidade, apesar das restrições primariamente jurídicas às quais está submetido.

Apesar de sua natureza econômica reproduzir um contexto industrial-produtivo, desvelando um caráter econômico e toda a dinâmica que lhe é própria (necessidade de inovação e velocidade de resposta às demandas), sua constituição jurídica diverge das demais indústrias farmacêuticas. Como integrante da Administração Pública, Farmanguinhos envereda para o campo social, de prestação de serviços para a população através de políticas públicas, viabilizando o acesso aos medicamentos essenciais à população. Atua, também, estrategicamente quando desenvolve novos fármacos e regula os preços no mercado nacional.

Revela-se aqui um primeiro antagonismo estabelecido pela relação entre o público e o privado. Para Braga (2002) o setor público se esmera, a princípio, para a prestação coletiva de serviços públicos sem necessariamente objetivar o lucro, mas sim, a eficácia dos serviços ofertados. O setor privado, por sua vez, tem como finalidade a obtenção de lucro. Esse setor conforma suas ações para a majoração de seus dividendos, razão pela qual possuem bases jurídicas distintas, sempre de ordem comercial, como resumido no Quadro 8.



Quadro 8: Correlação Direito Público e Privado.  
Fonte: Adaptado de Braga (2018).

Há um fator crucial que distingue os polos acima, estabelecendo valores absolutamente contrastantes entre si. Na administração pública vigora o império da lei através do princípio da legalidade. Já entre particulares (direito privado) depreende-se o princípio da autonomia da vontade. Diz-se então que ao administrador público só é permitido realizar atos administrativos que a lei permite ou autoriza executar. Os particulares, entretanto, podem agir conforme suas escolhas, desde que não seja proibido por lei. Fica clara uma restrição jurídica estabelecida entre o direito privado em relação ao direito público (BRAGA, 2002). Para Farmanguinhos, portanto, não há espaço legal para atuar no mercado comum das indústrias farmacêuticas. Como laboratório público só há a possibilidade de vender os medicamentos que produz às instituições públicas, tais sejam, o MS, os governos estaduais e municipais. Essa restrição dificulta produções em maior escala, que, caso possível, viabilizaria a redução dos seus preços e maior força competitiva (Quadro 9).



Quadro 9: Características de Farmanguinhos e Indústrias Privadas.  
 Fonte: Adaptado de Braga (2002).

Farmanguinhos integra o grupo de Unidades técnico-científicas da FIOCRUZ, que tem sua base legal no Decreto nº 74.891 de 13 de novembro de 1974. O artigo segundo do referido decreto, estabelece a FIOCRUZ como entidade vinculada ao MS na categoria de fundação pública.

É bem verdade que as atividades econômicas e produtivas no âmbito da administração pública encontram refúgio na administração indireta, sobretudo

quando configuradas em empresa pública ou sociedade de economia mista. Estas guardam consonância com o direito privado, constituindo-se em verdadeiras sociedades empresariais, com capital público e/ou privado, agindo sob o domínio econômico. Isso lhes concede maior autonomia e flexibilidade em suas competências, de modo a mitigar as amarras burocráticas que o direito público impõe. Apesar de funcionarem conforme os padrões caracterizados pelas atividades dos particulares, a sua criação pelo poder público objetiva o exercício de atividades com fim público (DALLARI, 1979).

Não obstante Farmanguinhos integrar uma fundação pública (FIOCRUZ), herdando todas as amarras legais e pertinentes ao direito público e de ainda promover a saúde pública através da produção de medicamentos, inclusive, para doenças negligenciadas, o seu viés produtivo-econômico requer velocidade e capacidade de resposta incompatível com o seu instrumental normativo-legal. Nesse sentido, a terceirização surge como um componente necessário e atualmente indispensável. Sem a terceirização, Farmanguinhos encontraria dificuldades para prosseguir em sua missão, lembrando que representa a sua principal força de trabalho. Entretanto, suas características legais no ambiente público demonstram dissonâncias à condição de gestão da Unidade.

#### 6.4 DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS

Ressalte-se que a terceirização em si não representa necessariamente malefícios. A prática de terceirizar atividades que vislumbre dar mais eficiência às organizações, sejam elas privadas ou públicas, para que ganhem fôlego em sua atividade principal, é prática corrente e plenamente legal.

Desde a década de 1990 a administração pública federal tem recorrido à terceirização para compor a sua força laboral. A crise fiscal desse período desencadeou ações de governo para consolidar a estabilidade e o crescimento econômico do Estado. Assim surgiu o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” que definiu os objetivos e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Inclui-se nesses objetivos a transformação de uma administração burocrática para uma gerencial, onde se projetou uma administração mais flexível e consonante com as atividades econômicas do Estado (MARQUES, 2008).

Essa reforma diagnosticou que a política de recursos humanos normatizada pela Constituição de 1988 e institucionalizada através do Regime Jurídico Único (Lei 8.112/1990) foi equivocada. Ao eleger o concurso público como única forma de ingresso, uniformizou o tratamento a todos os servidores (administração direta e indireta), independentemente das atividades que estes exerceriam. Desconsiderou, assim, outras formas de acesso que poderiam flexibilizar o recrutamento e desligamento de pessoal sem o risco de retorno ao patrimonialismo (clientelismo).

O fato é que a reforma do aparelho do Estado, em seu mote estratégico de reestruturação e qualidade para o Poder Executivo Federal, reforçou a terceirização como instrumento de melhoria da ação governamental, como descrito no caderno quatro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997):

Publicização dos serviços sociais não-exclusivos para organizações públicas não estatais e terceirização das atividades auxiliares para empresas prestadoras de serviços;

Nesse movimento de racionalização e redução dos custos de operação do aparato estatal, na melhoria da qualidade e na eficácia dos serviços disponibilizados à população, é que a terceirização foi ampliando sua participação nos quadros do governo federal.

Em Farmanguinhos, atualmente, o predomínio de profissionais terceirizados não está restrito apenas ao campo quantitativo (atualmente mais de 76%). O seu alcance também é qualitativo, ou seja, está presente em toda sorte de atividades finalísticas e estratégicas. Mesmo mediante essa realidade, Farmanguinhos não pode prescindir de uma gestão eficiente e eficaz a partir de seus recursos humanos.

Na área de conhecimento da Administração, gerir pessoas é requisito para mobilização de seus conhecimentos, habilidades e atitudes para aquisição de vantagem competitiva por parte de qualquer Organização. Compreende-se que uma moderna gestão de pessoas reflete investimentos não apenas em produtos e serviços, mas, principalmente, nas pessoas que os produzem. Elas é que sabem criá-los, desenvolvê-los e aperfeiçoá-los. São as pessoas, os profissionais, que estabelecem o tom organizacional, gerando satisfação e encantamento nos clientes (CHIAVENATO, 2010).

As Organizações comprometidas com um maior desempenho e produtividade agem na integração desse capital intelectual. Assim, a gestão de pessoas contribui

para que o processo administrativo (planejar, organizar, dirigir e controlar) tenha pleno desempenho organizacional. Sempre visando o alcance de metas e objetivos através de seus gestores e equipes. Para tanto, Chiavenato (2010) estruturou seis processos de gestão de pessoas. Essa construção produz efeitos sinérgicos e interativos para potencialização do capital intelectual das pessoas e, por conseguinte, das organizações, inclusive Farmanguinhos (Quadro 10).

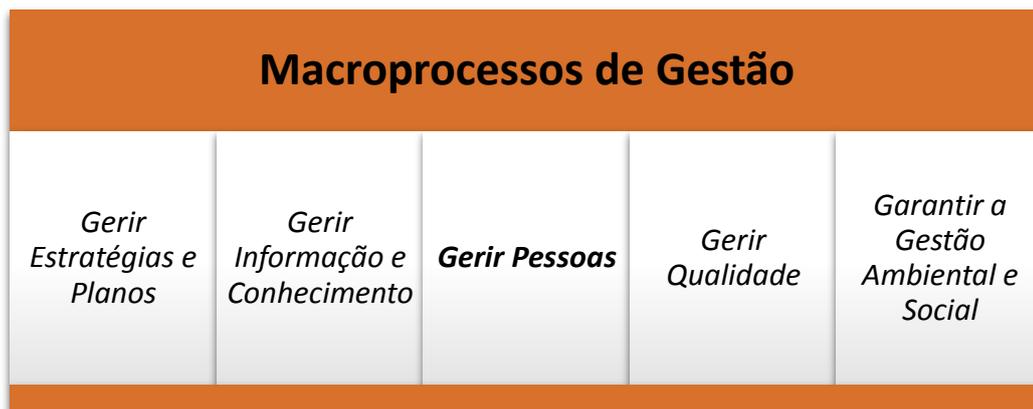
<b>CHIAVENATO</b> (Processos - Gestão de Pessoas)	
<b>Agregar Pessoas</b>	<i>Recrutamento e Seleção.</i>
<b>Aplicar Pessoas</b>	<i>Modelagem do trabalho e avaliação do desempenho.</i>
<b>Manter Pessoas</b>	<i>Saúde, segurança, qualidade de vida e relações com empregados e sindicatos.</i>
<b>Desenvolver Pessoas</b>	<i>Treinamento, desenvolvimento, aprendizagem e gestão do conhecimento.</i>
<b>Monitorar Pessoas</b>	<i>Banco de dados e sistemas de informações gerenciais.</i>
<b>Recompensar Pessoas</b>	<i>Remuneração, benefícios e incentivos.</i>

Quadro 10: Processos de Gestão de Pessoas  
Fonte: Adaptado de Chiavenato (2010).

Constata-se que esses processos são interdependentes, pois a eficácia ou deficiência de um, importará no favorecimento ou prejuízo de outro. Por exemplo, um recrutamento ou seleção (processo de agregar pessoas) realizado com falhas exigirá maior esforço no treinamento e aprendizagem (processo de desenvolver pessoas) dos profissionais contratados, a fim de sanar essas falhas.

Através da revista eletrônica Cadeia de valor<sup>6</sup>: uma construção coletiva/Instituto de Tecnologia em Fármacos (2015), Farmanguinhos evidencia a importância da gestão de pessoas em seu macroprocesso de gestão (Quadro 11).

<sup>6</sup> Cadeia de valor é uma forma esquemática de representar as principais atividades de uma organização, com suas entradas (insumos), saídas (produtos/serviços) e clientes. Assim, o nível estratégico de uma organização é representado pela cadeia de valor, que possui um conjunto de macroprocessos finalísticos, de suporte e de gestão, compreendendo os processos institucionais.



Quadro 11: Macroprocessos de Gestão-Cadeia de Valor em Farmanguinhos.  
Fonte: Brasil (2015).

Este macroprocesso inclui o processo “gerir pessoas”, indicando sua importância nos processos e atividades da organização e dos seus profissionais, corroborado pelo seu objetivo, constante do mesmo material e descrito abaixo:

*Assegurar um sistema de gestão de pessoas que valorize o potencial humano e gere ambiência organizacional favorável ao desenvolvimento profissional, à motivação e à qualidade de vida no trabalho, propiciando o comprometimento com a excelência no desempenho e nos resultados organizacionais.*

Vale esclarecer que o processo de gerir pessoas, definido pela instituição em sua cadeia de valor, está constituído à semelhança do modelo doutrinário, conforme apresentado pelo professor Idalberto Chiavenato (2010), em sua obra “Gestão de Pessoas”, apresentado no Quadro 12.

<b>CADEIA DE VALOR: uma construção coletiva.</b> (Processos – Farmanguinhos)	<b>CHIAVENATO</b> (Processos - Gestão de Pessoas)
<i>Recrutamento e Seleção de Pessoas</i>	<i>Agregar Pessoas</i>
<i>Integração e Acompanhamento de Pessoas</i>	<i>Aplicar Pessoas</i>
<i>Retenção de Profissionais</i>	<i>Manter Pessoas</i>
<i>Desenvolvimento de Pessoas</i>	<i>Desenvolver Pessoas</i>
<i>Monitoramento de Pessoas</i>	<i>Monitorar Pessoas</i>

Quadro 12: Cadeia de Valor/Farmanguinhos e Processos de Recursos Humanos.  
Fonte: Brasil (2015) e Chiavenato (2010).

Constata-se que a gestão do capital intelectual é reconhecida pelos gestores de Farmanguinhos e envolve ferramentas estratégicas de gestão, como a cadeia de valor. O cenário que se descortina não difere de qualquer outra Organização pública ou privada. A aplicação desses processos é doutrinariamente aceito e é prática comum às entidades que buscam absorver o melhor dos seus funcionários. Todos os recursos e ações empresariais à disposição são utilizados para que os conhecimentos, habilidades e atitudes individuais, potencializem as competências Organizacionais gerando vantagem competitiva frente ao mercado que integra. A própria administração pública federal reconhece e determina a aplicação da gestão por competências em seu quadro, conforme preceitua o artigo 5º, § 1º do decreto 5.707/06:

Art. 5º São instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

- I - plano anual de capacitação;
- II - relatório de execução do plano anual de capacitação; e
- III - sistema de gestão por competência.

§ 1º Caberá à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolver e implementar o sistema de gestão por competência.

Essa busca pelo comprometimento dos profissionais perpassa a relação entre o gestor e o subordinado, o líder e o liderado. Neste caso, o elemento da subordinação (do trabalhador para a chefia) e da ingerência (da chefia para o trabalhador) são ingredientes necessários para compreender as regras desse relacionamento em prol dos objetivos organizacionais e dos próprios trabalhadores. Fica clara a importância que a prosperidade e a realização dos indivíduos, através de seus relacionamentos funcionais, possuem na consecução e desenvolvimento das Organizações (SOARES e FLECK, 2014).

## 6.5 INGERÊNCIA NA TERCEIRIZAÇÃO DE FARMANGUINHOS

Por outro lado, uma característica natural da terceirização é a impossibilidade da empresa contratante estabelecer vínculo hierárquico com os profissionais alocados pela empresa contratada. O comando e a liderança dos trabalhadores partem da empresa terceirizada com a qual possuem contrato individual de trabalho estabelecendo, portanto, vinculação jurídica e de gestão. Esse vínculo, regido pelo

direito do trabalho, encontra respaldo no direito público através da Instrução Normativa nº 02/2008, conforme abaixo:

Art. 10. É vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, tais como:

I - exercer o poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se somente aos prepostos ou responsáveis por ela indicados, exceto quando o objeto da contratação prever o atendimento direto, tais como nos serviços de recepção e apoio ao usuário;

II - direcionar a contratação de pessoas para trabalhar nas empresas contratadas;

III - promover ou aceitar o desvio de funções dos trabalhadores da contratada, mediante a utilização destes em atividades distintas daquelas previstas no objeto da contratação e em relação à função específica para a qual o trabalhador foi contratado; e

IV – considerar os trabalhadores da contratada como colaboradores eventuais do próprio órgão ou entidade responsável pela contratação, especialmente para efeito de concessão de diárias e passagens.

A proibição dos gestores públicos exercerem atos de ingerência na gestão da empresa contratada possui como escopo – pelo direito administrativo – a prevenção de responsabilização trabalhista contra a própria administração pública. Não há alternativa dada pela lei, para que o órgão ou entidade pública, por intermédio de seus servidores e gestores, estabeleça atividades ou atos de lideranças diretamente aos trabalhadores, exceto aquilo que está previsto em contrato. Ainda sim, será pela figura do preposto que a representação da empresa contratada deve se concretizar e dela emanar as ações de gestão e subordinação dos empregados, portanto, de modo indireto e prévio, conforme estabelecido em contrato. Em um contexto onde a terceirização é a exceção e não a regra, ou seja, em que a minoria de trabalhadores seja fruto de contratos terceirizados, não se demonstram maiores dificuldades na gestão de pessoas da Organização.

Em Farmanguinhos, porém, identifica-se um número pequeno de servidores – apenas 23,8% - que estão sob a égide da subordinação/ingerência e, assim, sem restrições aparentes quanto à aplicação dos processos de gestão de recursos humanos.

Este cenário é especialmente temerário para Farmanguinhos, pois demonstra que a maioria do seu capital intelectual (76,2%) possui restrições quanto aos processos de Recrutamento e Seleção de Pessoas, Integração e Acompanhamento de Pessoas, Retenção de Profissionais, Monitoramento de Pessoas e Recompensar pessoas por questões legais inerentes à Administração Pública.

A própria dinâmica de suas atividades e a necessária velocidade nas respostas às demandas do cotidiano administrativo, da pesquisa, do desenvolvimento tecnológico e produção não parecem se harmonizar em um modelo de gestão que importe em intermediários (prepostos) para a consecução de cada atividade. Isso, por que a lógica da terceirização é a contratação de empresas com expertise sobre o objeto do contrato. Assim, Farmanguinhos estaria liberada para dedicar o seu tempo e energia em atividades estratégicas. Entretanto, não é essa a prática, pois entre 2014 e 2018 uma única empresa manteve a gestão dos quatro contratos especificados no Quadro 6, apesar dos distintos e específicos objetos em questão. Além disso, esses objetos contratuais incorporam as atividades estratégicas de Farmanguinhos, alterando a lógica da própria terceirização quanto a aquisição de melhor performance da empresa contratante.

## 6.6 PROCESSOS DE GESTÃO DE PESSOAS EM FARMANGUINHOS

### 6.6.1 Desenvolvimento de Pessoas

Já disse Chiavenato (2010) que os recursos humanos (pessoas) constituem o principal patrimônio das organizações. Sabedores da importância do capital humano, as Organizações investem no seu desenvolvimento para obtenção de retorno institucional.

A principal forma de desenvolvimento dos profissionais é o treinamento, que se constitui em meio para alavancagem do desempenho profissional no cargo ocupado. É a maneira de preparar o trabalhador para atuar de modo excelente, desenvolvendo suas competências, aumentando sua produtividade e criatividade. Dessa forma, propicia-se que as pessoas (capital intelectual) contribuam efetivamente para o resultado do negócio.

Em Farmanguinhos a fonte de financiamento (Tesouro Federal) de treinamentos possui como destinatário exclusivo o profissional servidor. Esses recursos não podem ser dedicados aos profissionais terceirizados, já que o seu vínculo de trabalho está constituído em outra empresa. Isso mesmo com o reconhecimento e direcionamento institucional para a qualificação e capacitação dos

seus profissionais, previstos no Macroprocesso Finalístico de Farmanguinhos, apresentado a seguir:



Quadro 13: Macroprocessos Finalísticos-Cadeia de Valor/Farmanguinhos.  
Fonte: Brasil (2015).

Para que não permanecessem dúvidas sobre essa inviabilidade, o TCU em seu Acórdão nº 2.807/2007 – 1ª Câmara reforçou que a empresa contratante sequer pode prever nos contratos administrativos, referentes às terceirizações, reservas para treinamento e reciclagem:

1.1.6. deixe de incluir nos editais exigências relativas à prefixação de valor de vale-transporte, plano de saúde, reserva técnica e de despesa com treinamento e reciclagem, por representarem ingerência imprópria na gestão interna dos licitantes,[...]

Em uma visão geral, 690 profissionais terceirizados estão impossibilitados de receber os treinamentos necessários e primordiais para o seu desenvolvimento e, também, da Instituição. Esse cenário por si só já é desafiador. Quando envolvemos as áreas de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico de Farmanguinhos, o problema ganha contornos agravantes. Dos 690 profissionais apontados quase 20% (135 profissionais) integram essas áreas do saber. Dentre suas muitas atividades está a produção de novos conhecimentos. Esses conhecimentos, necessariamente demandarão atividades de ensino e treinamentos específicos e contínuos. Quaisquer investimentos em cursos, congressos, entre outras modalidades de desenvolvimento, por imperativo legal, não fazem parte da realidade institucional desses trabalhadores.

Os gestores, no afã de suprirem essa dificuldade, buscam mitigar os seus efeitos com alternativas de custeio, como fontes de financiamento em órgãos de fomento. Além de não solucionar a questão, os responsáveis assumem riscos pela aplicação, até bem intencionada, dos recursos, mas que exigem manobras legais sem consenso jurídico.

Na lógica contratual os terceirizados já devem assumir os seus postos de trabalho capacitados. Não é levado em conta que novas práticas, tecnologias e normas são fatores do cotidiano e da dinâmica de uma indústria farmacêutica. Desconsidera, ainda, que a inovação é elemento primordial em suas atividades. Nessas condições, um trabalhador terceirizado que necessite permanentemente de capacitação, na sua impossibilidade, deverá ser substituído por outro devidamente capacitado. Entretanto, aquele trabalhador guarda consigo um conhecimento tácito de difícil reposição, que demandará longo-prazo para apropriação do novo funcionário, se for o caso, incorrendo em prováveis dificuldades nas atividades em questão. É preciso considerar que a formação, experiência e conhecimentos empíricos são altamente específicos e em alguns casos de impraticável substituição. Este fato inclusive contribuiu, para que nos últimos concursos os gestores da área não solicitassem vagas à COGEPE, visto que, naturalmente, não poderiam garantir a aprovação dos terceirizados. O ingresso de outro profissional concursado, não propicia, necessariamente, a preservação do conhecimento e *práxis* adquirida pelo terceirizado substituído em seus anos de labor. Inevitavelmente a memória e o progresso de projetos e pesquisas sofrerão percalços ou mesmo descontinuidade.

Outro fator relevante é o assédio do próprio mercado industrial-farmacêutico junto a esses profissionais. As suas especificidades profissionais não são importantes apenas para Farmanguinhos. O cenário competitivo nesse ramo induz as empresas à captação dos melhores profissionais, e para isso, incluem em seu pacote generosos benefícios como cursos, treinamentos e capacitações de alto valor agregado. Sem condições de apresentar oferta melhor, Farmanguinhos fragiliza-se ao perder o seu capital intelectual, pondo em risco a continuidade e manutenção de projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, por exemplo. Não são raras as perdas de profissionais da área de desenvolvimento tecnológico para indústrias farmacêuticas privadas. O cenário de intensivo investimento para inovação gera uma acirrada disputa por profissionais capazes de atender as demandas para inovação. Considerando ainda o longo período necessário para o desenvolvimento de um

medicamento, e o seu elevado custo, é necessário que as empresas privadas invistam fortemente em recursos humanos para a consecução de seus objetivos.

Considerando que 76,2% da sua força de trabalho provêm da terceirização, conclui-se que a Unidade somente conseguirá cumprir com investimentos em treinamento, desenvolvimento e aprendizagem nos 23,8% dos profissionais servidores. Esclarecendo que mesmo para esse último grupo, os recursos costumam ser limitados e não atendem às necessidades institucionais integralmente.

#### 6.6.2 Retenção de Profissionais/Manter Pessoas

Na permanente busca de vantagem competitiva, as Organizações sabem que não basta atrair e selecionar bons profissionais. Mantê-los na Organização em níveis satisfatórios para o seu pleno desempenho é fator primordial à sua sobrevivência. O engajamento esperado dos trabalhadores requer cuidados em suas relações gerenciais e nos programas de saúde e segurança do trabalho, principalmente. Essas ações devem definir a qualidade de vida organizacional necessária para a manutenção da satisfação e motivação dos profissionais. Intenta assegurar os meios físicos, sociais e psicológicos dos funcionários na obtenção de seu envolvimento nem os objetivos organizacionais. Essa atmosfera positiva demanda das empresas relações saudáveis, onde as condições laborais do profissional reflitam justiça e equidade em suas carreiras.

Os órgãos e entidades da administração pública federal, em sua maioria, possuem planos de carreira voltados ao escalonamento em níveis crescentes de exigência profissional e remuneração. A terceirização não comporta plano de carreira, pois sua função é a mera ocupação de postos de trabalho. Assim, independente da nomenclatura dada, na terceirização os profissionais não ocupam cargos, mas postos de trabalho. Não há previsão no sentido de promoções ou progressões como ocorre com os servidores estatutários. E frequentemente é possível identificar postos de trabalho com atividades/funções similares, se não iguais, com aqueles cargos ocupados por servidores. Atividades idênticas com diferentes tratativas não é um bom fomento para uma ambiência que aspire qualidade de vida.

Essas diferenças têm reforço nas questões salariais. Ainda que o processo de remunerar pessoas não corresponda, de modo determinante, em qualidade de vida

e, conseqüentemente, na retenção do trabalhador, sua inobservância técnica pode gerar conflitos. Em Farmanguinhos, profissionais terceiros e servidores que exerçam, cada qual, as mesmas atividades inerentes à gestão da qualidade, em nível superior, fatalmente terão remunerações distintas. Veja o exemplo das tabelas 1 e 2 que comparam cargo e posto similares em suas atividades em Farmanguinhos.

<b>SERVIDOR PÚBLICO</b> (Referência: 2018)					
<b>Tecnologista em Saúde Pública Pleno</b>		Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
	I	7.786,70	9.603,28	10.205,25	12.324,45
	II	8.039,99	9.919,61	10.548,23	12.747,98
	III	8.300,62	10.238,16	10.901,98	13.183,00

Tabela 1: Remuneração/Tecnologista em Saúde Pública Pleno.  
Remuneração/Tecnologista em Saúde Pública Pleno.

<b>TERCEIRIZADO</b> (Referência: 2018)	
<b>Analista da Qualidade Pleno</b>	Especialização/Mestrado/Doutorado
	5.766,00
	(Valor para qualquer nível de titulação).

Tabela 2: Remuneração/Analista da Qualidade Pleno.  
Remuneração/Tecnologista em Saúde Pública Pleno.

A diferença remuneratória entre os dois vínculos perfaz, se considerarmos da especialização em diante, no mínimo 66,55% e no máximo 128,63% favoravelmente ao servidor. Na verdade, toda a estrutura remuneratória e de benefícios dos terceirizados distinguem-se daquela do servidor público. Mais uma vez o TCU - Acórdão n.º 1.248/2009 - 2ª Câmara - ratifica a restrição imposta através dos contratos:

“1.5.1. abstenha-se de fixar, no instrumento convocatório, [...] valores pertinentes a salários ou benefícios [...], bem como de exigir a concessão aos empregados contratados de benefícios adicionais aos legalmente estabelecidos (tais como planos de saúde), por representar interferência indevida na política de pessoal de empresa privada e representar ônus adicional à Administração sem contrapartida de benefício direto.”

Na definição legal dos contratos de terceirização, os valores remuneratórios dos postos em disputa serão estabelecidos pela empresa proponente. Naturalmente, os valores serão direcionados para baixo, pois quanto menor o valor global apresentado no certame licitatório, maiores as chances da empresa vencer os concorrentes. Obtém-se, então, economia no contrato com os custos de pessoal. Entretanto, a condição de retenção do capital intelectual é frontalmente comprometida.

Outra peculiaridade dos contratos de terceirização envolve a avaliação e pagamento dos adicionais de insalubridade e periculosidade. Sempre quando um contrato de terceirização (entre o contratante e o contratado) finda e outro inicia - precedido de licitação - a nova empresa (contratada) realizará novas avaliações do ambiente de trabalho. Essa avaliação gerará documentos que são exigidos pela legislação trabalhista e que subsidiarão tecnicamente a definição quanto ao pagamento ou não dos referidos adicionais. O prazo médio e estabelecido em contrato para a finalização dessa avaliação são três meses. Durante esse período o fiscal de contratos não possui qualquer documento que caracterize a real situação laboral dos terceirizados, de modo a manter os pagamentos dos adicionais estabelecidos até o fim do contrato anterior. O resultado é que os trabalhadores - ainda expostos a agentes biológicos, químicos, entre outros - agora vinculados a um novo contrato, não receberão o adicional devido. Com isso há o descumprimento legal trabalhista, insegurança ao trabalhador, dificuldades de gestão das chefias e ainda a potencialização de Farmanguinhos na condição de gerador de passivos trabalhistas. Do outro lado, o fiscal de contratos recebe toda pressão por parte das chefias e trabalhadores para a manutenção do pagamento dos adicionais sem interrupção. Contudo, esse fiscal não possui margem legal (administrativa e contratual) para realizar o pagamento, já que as avaliações anteriores perderam a sua validade com o término do contrato e as novas ainda não estão finalizadas. O grande risco é a execução de pagamentos sem documento legal que a ratifique, gerando responsabilização e reposição ao erário pelo fiscal e ordenador de despesas.

O engajamento do funcionário ou o “vestir a camisa”, tão desejado pelas Organizações, é suscetível aos estilos de liderança existentes. Ainda mais sensível a esse tema é a sua abordagem no âmago da terceirização em Farmanguinhos. Os profissionais terceirizados atuantes nas áreas de operações e qualidade

representam um número de 297 pessoas, ou seja, 43,04% do quantitativo total de terceiros (690) na Unidade. Com esses números é difícil conceber que a figura do preposto dará conta de gerenciar a todos. E ainda mais dificultoso é supor que toda a estrutura gerencial de Farmanguinhos (Figura 3), formado por diretorias, departamentos, seções, núcleos e setores, conseguirá suprir-se apenas com servidores, já que não pode haver relação de subordinação entre os terceirizados e a contratante.

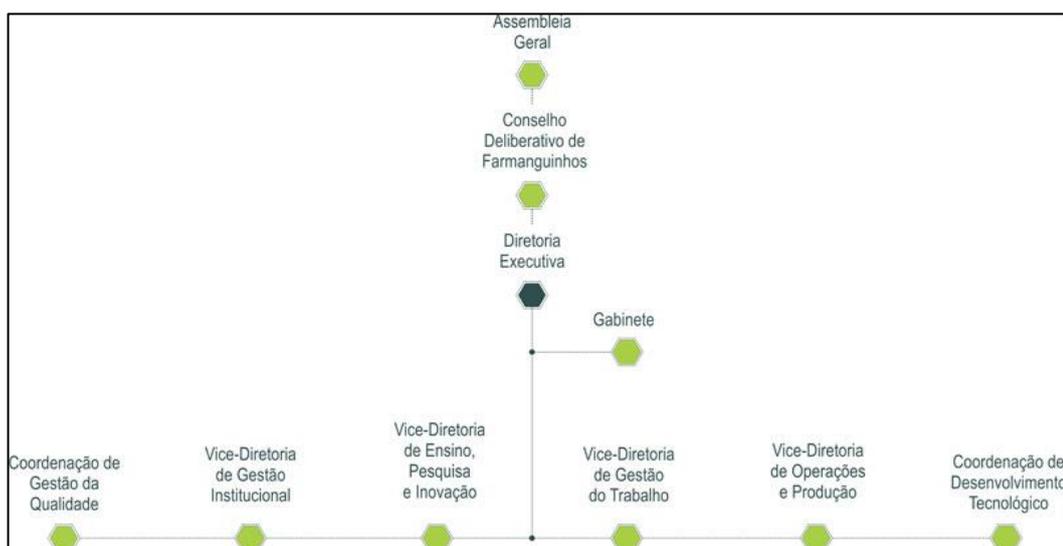


Figura 3: Estrutura Organizacional de Farmanguinhos.  
 Fonte: <http://www.far.fiocruz.br/estrutura-organizacional/> (2018).

Dadas circunstâncias e necessidades oriundas desse contexto, inexoravelmente a figura de líder – que não necessariamente ocupa cargo formal de chefia, mas com grande competência técnica - transitará entre os dois vínculos. Assim, proporcionará à gestão, por um lado, soluções de continuidade em suas atividades, mas por outro, resultará em mazelas importantes. Por exemplo, a despeito das restrições legais, líderes terceirizados tendem a produzir em servidores, sob sua tutela, sentimentos de insatisfação e indignação, suscitando o corporativismo como ato de defesa grupal. Por outro lado, profissionais elevados à condição de chefes de terceirizados, apenas por serem servidores, sem a devida capacitação técnica e gerencial, inclinar-se-ão a um comportamento mais autoritário. Isso sempre na tentativa de suprir suas deficiências técnicas e de se posicionar como a “principal” força de trabalho da Unidade, em detrimento de uma “segunda

classe” (terceirizados) profissional. Esses profissionais contratados alimentarão a percepção de injustiça, envidada por um ambiente de pressão, angústia e medo, por temerem a perda de seus empregos. Assédios morais serão consequências dessa iniquidade organizacional, afastando qualquer possibilidade de ambiente propício à retenção de talentos.

De acordo com o Departamento de Gestão da Saúde do Trabalhador (DGST) de Farmanguinhos, no ano de 2017, ocorreram três mil e seiscentos e noventa e quatro (3694) afastamentos para tratamento de saúde, somente no grupo dos profissionais terceirizados. As patologias são diversas, não sendo possível identificar diretamente as doenças como resultantes de um ambiente laboral nocivo. Contudo, chama a atenção o elevado número de afastamentos, pois comparando-o (3694) com o montante de oitocentos e vinte e quatro (824) profissionais terceirizados em maio/17, é como se cada profissional tivesse se afastado no mínimo quatro vezes no ano. Cabe esclarecer que os dias de afastamento podem ser desde um dia até 15 dias, o que potencializa esses números. O ano de 2018, até o mês de novembro, já totalizou dois mil e setecentos e vinte e cinco (2725) afastamentos. Uma vez que os dados do mês de fevereiro não foram disponibilizados e que em dezembro ainda não houve contabilização, presume-se que o resultado final não será muito diferente do ano anterior. Para o grupo de servidores não foi possível realizar esse levantamento, pois seguem processo distinto de registro e controle dos dados. Com esse cenário, não é imprudente supor que a ambiência de conflitos contribui em algum nível para a redução na qualidade da saúde do trabalhador, gerando esses afastamentos, resultando, também, em improdutividade.

Claramente, a RDC 17/2010 (Boas Práticas de Fabricação de Medicamento), enquadra a liderança como uma das protagonistas na promoção da qualidade de produtos e processos nas instituições. Essa norma foi publicada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), da qual a implementação é obrigatória para empresas fabricantes de medicamentos no Brasil (BRASIL, 2010).

Ela reforça a interlocução entre líder e subordinado. É essa compreensão que o legislador nos apresenta. Invocando aos líderes/chefias a realização pelo envolvimento de todos os responsáveis pela gestão dos recursos envolvidos na produção, inclusive e principalmente, os recursos humanos. É o que Paladini (2006) descreve:

“A atividade de gestão, dessa forma, envolve um objetivo que garanta a sobrevivência da empresa, em um ambiente essencialmente dinâmico e diversificado, com desafios constantes e crescentemente diferenciados em natureza e intensidade. Para tanto, caberá ao processo de gestão administrar recursos, para tirar deles o melhor proveito possível, e determinar um nível de ação que garanta pleno aproveitamento das potencialidades da organização.”

A RDC nº 17/2010 ainda especifica no seu art. 72, §1º que todos os funcionários em cargos de responsabilidade devem ter suas atribuições específicas escritas e autoridade suficiente para desempenhá-las. Isso produzirá transparência no conhecimento dos deveres e responsabilidades, além de não excluir o fator hierárquico, naturalmente implícito na liderança, a iniciar pela Administração Superior da empresa, como expresso no seu art.6º:

Art. 6º O gerenciamento da qualidade determina a implementação da "Política da Qualidade", ou seja, as intenções e diretrizes globais relativas à qualidade, formalmente expressa e autorizada pela administração superior da empresa.

A liderança e o engajamento das pessoas: Esta é a fórmula necessária ao sucesso da implantação de um sistema de qualidade e atendimento às boas práticas de fabricação, segundo a norma. O próprio Título II da RDC nº 17/2010 traz o “espírito filosófico” com que as empresas e os seus profissionais devem concebê-la: *“De Medicamentos: Filosofia e Elementos Essenciais”*. É uma abordagem que exige o engajamento de todos. Onde o cumprimento das normas deve se tornar absolutamente natural, incorporando-se à cultura da Organização. Em boa medida, testifica uma sintonia com a Gestão da Qualidade Total que já elevava a Qualidade ao patamar de filosofia de gestão (Cordeiro, 2004). Paladini (2006) já declarou que a Gestão da Qualidade pode ser encarada como um conjunto de métodos, como melhoria contínua, como envolvimento da mão-de-obra, mas também, como uma filosofia. Nesta lógica o art. 12, §1º dessa RDC encerra que o compromisso pela qualidade dos medicamentos fabricados deve ser de todos os funcionários em todos os níveis da Organização, assim como dos fornecedores e distribuidores.

Enquanto as práticas de recursos humanos comungam com as determinações da norma de Boas Práticas (RDC 17/2010), Farmanguinhos prossegue em sua gestão. Sempre tentando superar, até onde é possível, as idiosincrasias originárias de vínculos trabalhistas antagônicos, com desequilíbrio numérico e submisso às normativas correntemente restritivas.

### 6.6.3 Recrutamento e Seleção/Agregar Pessoas

A incorporação ou agregação de pessoas no âmbito das Organizações supõe dois momentos distintos: o recrutamento e a seleção. O primeiro diz respeito à divulgação das vagas disponíveis na organização e obtenção de candidatos interessados. Resumidamente, trata-se da comunicação de vagas e da atração de interessados. O segundo refere-se à escolha do candidato mais apropriado para a organização. É uma tentativa de prever o desempenho que o candidato terá no seu dia a dia laboral. Com o intuito de fazer a melhor escolha, técnicas de seleção são utilizadas, como: entrevistas, prova de conhecimento/capacidade, testes psicológicos, de personalidade e simulações (vivenciais). O que existe é um verdadeiro sistema de filtragem, onde esse processo nada mais é do que a busca de adequação entre aquilo que a organização pretende e aquilo que as pessoas oferecem (CHIAVENATO, 2010).

Em Farmanguinhos são dois modelos de Recrutamento e Seleção (R&S) possíveis. Aquele adotado aos servidores e outro dedicado à incorporação de terceiros. O processo de captação de servidores se dá mediante concurso público de provas e títulos, como determinado no inciso II, art. 37 da Constituição Federal de 1988:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

As vagas abertas em um concurso terão como referencial a lei do plano de carreiras do órgão ou entidade pública. No caso da FIOCRUZ e suas Unidades a

organização dos cargos se dá mediante a Lei nº 11.355/2006. Ali conterão as descrições das atividades, os critérios para ingresso, promoções e as exigências de formação e experiência profissional. Esses servidores são regidos por outra norma – lei 8.112/90 – que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Esse modelo tem a virtude de selecionar profissionais através do mérito, ou seja, da capacidade intelectual e experiencial do indivíduo, evitando a incorporação de pessoas através de relações políticas, de amizades e parentais. Contudo, essa gama de normatizações gera certo grau de engessamento à administração pública. O profissional sabe que uma vez empossado no cargo público, dificilmente sofrerá modificações em sua posição, seja em vista da necessidade institucional, seja pela sua própria ineficiência; este último incentivado pelo próprio corporativismo.

O processo de R&S que envolve os terceirizados, por sua vez, é de total responsabilidade da empresa contratada. Portanto, não há espaço legal para que o contratante intervenha na escolha dos profissionais, exceto pelo contido no Termo de Referência (TR) e Contrato. Nesses documentos a Administração estabelece o perfil, quantidade de postos, qualificação e atividades a serem exercidas na prestação de serviço, conforme definido na IN nº 05, de 26 de maio de 2018.

Diferentemente do servidor, em que o processo é mais árduo e pouco usual, o terceirizado pode ser substituído em caso de não atendimento ou descumprimento da execução do serviço de acordo com as atividades do posto de trabalho. A cláusula 15.17 do Termo de Referência de suporte técnico em áreas de produção, operações e qualidade (2018) de Farmanguinhos ratifica essa condição:

15.17. Atender às solicitações da Contratante quanto à substituição dos empregados alocados, no prazo fixado pelo fiscal do contrato, nos casos em que ficar constatado descumprimento das obrigações relativas à execução do serviço, conforme descrito neste Termo de Referência;

A *priori*, a Administração terá com os terceirizados mais flexibilidade e celeridade nas alterações demandadas pela dinâmica do trabalho. No entanto, essa flexibilidade deve respeitar as atividades previstas em contrato, não devendo ultrapassá-las. Ocorrendo a necessidade de uma atividade não prevista em contrato, Farmanguinhos deverá providenciar a alteração desses termos do contrato, respeitando as nuances burocráticas legais que demandarão algum tempo hábil.

Nesses termos, o quesito celeridade já deixa de ser uma virtude desse modelo. Outro risco inerente é a possível pressão para indicação de pessoas para a ocupação dos postos, principalmente de relações parentais. Esse fato remonta ao período na Administração Pública em que vigorava o patrimonialismo, onde o interesse do particular se confundia com os interesses e bens públicos.

Não por um acaso o governo federal publicou o Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Este Decreto veda, no âmbito de cada órgão e de cada entidade do Poder Executivo Federal, as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento para nomeação em cargo comissionado ou função de confiança. Envolve ainda, contratações para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público e às contratações para estágio, exceto se essas contratações forem precedidas de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes.

Não obstante esses cuidados legais, no campo prático, Farmanguinhos enfrenta essas dificuldades, cujo potencial acompanha a proporcionalidade de terceirizados em seus mais variados campos de atuação.

#### 6.6.4 Integração e Acompanhamento/Aplicar Pessoas

Integrar e acompanhar pessoas envolve objetivamente orientar, modelar o trabalho e avaliar o seu desempenho. Essa tríade não é recepcionada pelas regras da terceirização. Tecnicamente o trabalho dos terceirizados é composto das atividades que a empresa contratante (Farmanguinhos) delega ao contratado. A intenção da contratante ao terceirizar é exatamente transferir aquelas atividades, que em sua análise não são estratégicas, para outra empresa com maior *know-how* no assunto. Dessa maneira, tudo que envolva o trabalho terceirizado (delegado) será implementado e solucionado pela empresa contratada. Não faz sentido que Farmanguinhos oriente os funcionários terceirizados em suas atividades e no papel de cada uma no alcance de seus objetivos. A questão é que toda essa delegação já foi estabelecida mediante contrato administrativo entre as partes (contratante e contratada), inclusive estando o profissional terceiro subordinado à contratada.

Nessa esteira, a conformação de trabalho será responsabilidade exclusiva da contratada. Costumeiramente as empresas que prestam esses serviços de terceirização, não se ocupam desse processo de recursos humanos. Elas sabem que a finalidade das contratadas é a ocupação de posto de trabalho com natureza, potencialmente, temporária e rotativa. Todavia, em um contexto como o de Farmanguinhos, que possui funcionários terceirizados, atuando nas mesmas atividades há décadas, algumas questões precisam de análise.

A identificação de profissionais terceirizados que exerçam atividades, *in loco*, há muitos anos em Farmanguinhos, sinaliza que as suas atividades são permanentes e não temporárias. A manutenção de dado profissional, nestas condições, representa a existência de vínculo emocional e funcional à empresa que ele atua e não a que está ligado juridicamente. Quanto mais tempo o profissional estiver ligado aquele ambiente, maior será a sua interação com a cultura organizacional local e mais díspar estará da empresa contratada. Além de desnaturar a relação imposta por lei, maior, também será o sofrimento corporativo do indivíduo. Esse vínculo à empresa contratante gerará expectativas quanto a um possível reconhecimento, corporificado através de uma carreira e crescimento profissional. Infelizmente, esses desejos terminam em frustração quando postos, frente a frente, o caso concreto e a regra jurídica. Não é raro esses profissionais envidarem esforços em suas áreas de atuação e, paralelamente, assistirem ações em prol de melhorias na carreira dos servidores, apenas. O ato prático de aplicar pessoas se torna ainda mais distante quando se trata da avaliação de desempenho. Apesar de muitas Organizações associarem a avaliação de desempenho exclusivamente às consequências de punição ou redução salarial do trabalhador, ela representa fatores mais nobres. É por meio da avaliação de desempenho que os profissionais podem corrigir o seu rumo, desenvolvendo seus potenciais e fraquezas. Para a Organização, é a oportunidade de avaliar se o ritmo e a sua direção estão em conformidade com o seu planejamento estratégico. Farmanguinhos, através da COGEPE/FIOCRUZ, provê avaliação de desempenho exclusivamente aos seus servidores. Aos serviços dos profissionais terceirizados não é possível a aplicação desse instrumento. O que se aproxima dessa avaliação é o dever legal do fiscal de contratos em verificar se a prestação de serviços da contratante está a contento. Análises individuais não são contempladas nesse instrumento (terceirização). Caso o profissional terceirizado não atenda às demandas do posto, não há chance para

remissão ou desenvolvimento. A orientação contida na cláusula 15.17 do Termo de Referência de suporte técnico em áreas de produção, operações e qualidade (2018) de Farmanguinhos estabelece que:

15.11. Substituir, no prazo de 24 horas, sempre que exigido por Farmanguinhos/FIOCRUZ e independente de justificativa por parte desta, empregado da Contratada posto a serviço da Contratante cuja atuação, permanência e/ou comportamento sejam inadequados ou julgados prejudiciais e/ou inconvenientes à Farmanguinhos/FIOCRUZ ou ao interesse do Serviço Público, a exemplo de ausências excessivas ao local das atividades, desrespeito ao público ou a servidores de Farmanguinhos/FIOCRUZ, desempenho em desacordo com as necessidades de Farmanguinhos/FIOCRUZ, flagrante delito ou outras ocorrências que possam comprometer a qualidade dos serviços ou a imagem de Farmanguinhos/FIOCRUZ e do Serviço Público. A substituição de profissional da CONTRATADA em caráter definitivo deverá ser comunicada à Farmanguinhos/FIOCRUZ.

A gestão de profissionais terceirizados sem a devida integração e acompanhamento, segundo a administração de recursos humanos, parece ser a tônica de Farmanguinhos. Essas dificuldades impostas à gestão têm reflexo na capacidade de aperfeiçoamento do desempenho humano da Unidade. Sem um processo que julgue ou estime o valor, a excelência e as competências de uma pessoa, assim como a sua contribuição para o negócio, restará comprometida a sua competitividade e cumprimento dos objetivos organizacionais.

#### 6.6.5 Monitoramento de Pessoas

Para Chiavenato (2010) a palavra monitorar tem o significado de seguir, acompanhar, orientar e manter o comportamento. O autor tem preferência pela palavra monitorar, pois o termo controlar sugere o sentido de fiscalização e submissão estreita às regras. Esse monitoramento utiliza como ferramentas bancos de dados e sistemas de informações gerenciais (SIG). Ambos se contrapõem, pelas razões de sempre, aos profissionais terceirizados. Simplesmente constituem-se em ingerência na administração da contratada.

Um exemplo de respeito à essa norma é o SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal). O seu acesso, lançamentos e exclusões de informações somente são possíveis a servidores federais. Da mesma forma o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). Enquanto o primeiro centraliza o processamento da folha de pagamentos, validação de dados e

legislação de pessoal, o segundo consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Esses sistemas também não partilham quaisquer dados dos profissionais terceirizados. Os seus acessos são limitados a servidores, acarretando transtornos no contexto de Farmanguinhos. Com a escassez de servidores e um quadro de maioria terceirizado, aquelas atividades dependentes desses sistemas recaem exclusivamente ao menor grupo. No caso de muitas demandas, os servidores responsáveis serão sobrecarregados. A sobrecarga gerará maior risco de erros nos lançamentos no sistema. Com isso, os dados e as informações podem ser comprometidos, além de vulnerabilizar o servidor, que poderá responder pelos danos causados, inclusive de caráter financeiro.

Existem outros sistemas que, diferentemente, permitem o acesso de profissionais terceirizados. O que é compreensível, pois do contrário Farmanguinhos não conseguiria utilizá-los na sua integralidade. O percentual de servidores (23,8%) da Unidade não comportaria as demandas de alimentação, consultas, relatórios que esses sistemas geram. Os sistemas em questão são o Sistema de Informação Módulo Recursos Humanos (SGA-RH) e o Sistema Integrado de Gestão Empresarial (SAP-ERP). Aquele gerenciado pela FIOCRUZ e este por Farmanguinhos. Neste caso, a gestão de Farmanguinhos não tem outra opção se não descumprir os aspectos legais que envolvem a terceirização e conceder esse acesso para que as atividades não sejam paralisadas. Importante esclarecer que no caso do SAP existe outro fator limitante que é a quantidade de chaves para acesso em menor quantitativo que os profissionais dos seus quadros.

No caso do sistema SAP-ERP, além de acessos, também controla dados do quadro de terceirizados. Uma vez compreendido que o processo de monitorar pessoas representa acompanhar as operações e atividades, de modo a garantir a execução do planejamento de Farmanguinhos, pondera-se essa ação como aceitável. No entanto, a partir do instante que o sistema reserva para si quase todos os processos de trabalho, vinculando, inclusive, a vida funcional desses profissionais, o sinal de alerta da ingerência disparará. Por ser uma Unidade produtora-industrial, Farmanguinhos precisa atender as exigências no campo da qualidade, órgãos de regulação como a ANVISA e a OMS, fiscalizações trabalhistas e administrativas de toda ordem. Uma exigência comum das auditorias são as informações sobre aquilo que se audita e a celeridade em sua entrega. Tratando-se

de uma força de trabalho relevante qualitativa e quantitativamente, seria impossível o atendimento sem um sistema de informação gerencial com esses dados. A própria fiscalização de contratos utilizará o sistema SAP-ERP como apoio necessário à sua função de fiscal, que conforme já afirmou Hora (2011) é de grande complexidade:

A responsabilidade da fiscalização é muito grande e isso é até compreensível, porém, a sobrecarga é imensa: o fiscal de hoje tem que ser especialista em direito tributário, direito previdenciário e direito trabalhista. Tem que ser especialista em tudo, além de exercer a sua função, que não é só de fiscalização: tem que exercer as suas atividades de serviço ao público, as quais não se resumem tão somente à fiscalização. A acumulação é um grave problema.

Prestar contas de 690 trabalhadores em suas sutilezas tributárias, trabalhistas, previdenciárias e administrativas, e ainda gerar informações que atendam às auditorias diversas, torna-se impossível sem o apoio de um SIG. As demandas requeridas ao fiscal de contratos têm se tornado cada vez mais amplas, técnicas e detalhadas. Em que pesem todas essas exigências, inclusive das auditorias, e o temor da configuração de ingerência indevida na gestão interna dos licitantes, o fiscal, que é um servidor público, fica em condição bastante vulnerável. Para Hora (2011) essa condição é de fragilidade:

Um dos entrevistados desabafa até mesmo declarando que todas as situações de sua atuação como fiscal podem ser consideradas como dificuldade, uma vez que não se considera suficientemente preparado para assumir as responsabilidades de gestão e fiscalização de contratos. Mesmo com o aprendizado diário, sua situação é de extrema fragilidade, pois as exigências estão se tornando cada vez maiores.

Não são poucas, também, as ações em que Farmanguinhos é acionada pela Justiça do Trabalho. Somente em 2018 e até o mês de outubro, de acordo com o Departamento de Administração de Recursos Humanos (DARH/VDGT), Farmanguinhos foi acionada em onze processos trabalhistas. Considerando que os profissionais guardam vínculo trabalhista com a empresa contratada e não com Farmanguinhos, compreende-se esse número como relevante. Com todas essas

dificuldades e grande quantidade de trabalhadores na condição de terceirizados, há o aumento proporcional da sua responsabilidade subsidiária e fragilização da Unidade e do fiscal nesse quesito. O desgaste é real e afeta a todos: o trabalhador, a empresa contratada, Farmanguinhos e o fiscal de contratos. Este último, tem sido, muitas vezes, convocado para audiências trabalhistas de casos concretos ocorridos há muitos anos, o que apenas ratifica a necessidade de melhorar o controle sobre os profissionais terceirizados.

O ato de monitorar pessoas, diante dessas peculiaridades, mais do que um processo necessário de gestão de pessoas, também se configura em iniciativa de controle protetiva ao trabalhador servidor. Exercer, através de um SIG, o controle de todos os dados pertinentes aos terceirizados, emerge como uma necessidade. Porém, o elemento que pode resguardá-lo é o mesmo que pode condená-lo, se for compreendido como ação ilegal no que tange à administração desses prestadores de serviço.

## **7. MODELOS DE ADEQUAÇÃO PROPOSTOS**

Esse cenário desnuda e apresenta a terceirização como a principal fonte quantitativa de recursos humanos em Farmanguinhos. Por conseguinte, é ela que viabiliza a continuidade dos processos de trabalho e a própria manutenção das atividades meio e finalísticas da Unidade para alcance de seus objetivos. Contudo, apesar da *práxis* em questão, será o elemento da “ingerência” que ameaçará a adequada gestão desses recursos humanos e, naturalmente, dos demais recursos (financeiros, materiais etc) que acompanharão o primeiro. As restrições legais, ou seja, da adequada aplicação dos processos de recursos humanos, impulsionam os gestores públicos a dois caminhos: o da legalidade sem gestão ou o da ilegalidade com gestão.

Caso o gestor cumpra as normas, respeite a legalidade quanto ao modelo atual da terceirização, por força normativa ele deixará de gerenciar 76,2% de sua força de trabalho. Apesar desse respeito à lei importar em dificuldade ou até mesmo inviabilidade da manutenção dos processos de trabalho, será, a única forma do gestor não sofrer potenciais sanções dos órgãos de controle, seja no âmbito administrativo, seja no âmbito cível. Assim, compromete-se a gestão da Unidade e o próprio cumprimento de sua missão junto à sociedade.

Por outro lado, gerir esses profissionais, apesar da proibição normativa, assegurará as suas ações em produção, pesquisa, desenvolvimento tecnológico e de ensino. Evidentemente esse caminho garante a gestão de Farmanguinhos, mas também fragiliza a Unidade e os seus profissionais em relação às possíveis penalizações, incluindo perda de cargo do agente público que deu causa, em virtude de claro descumprimento legal.

Em vista dos problemas relatados, algumas iniciativas ou propostas podem ser consideradas. Essas propostas obrigatoriamente atuarão na eliminação ou mitigação da ingerência e do grande quantitativo de vínculo terceirizado que se apresentam como elementos-chave na viabilização da gestão de Farmanguinhos. Considera-se, em alguns casos, a alteração da natureza jurídico-administrativa da Unidade como alternativa de resolução em face dos elementos indicados.

#### 7.1 CUMPRIMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é meio alternativo de solução extrajudicial de conflitos. Tem como objetivo cessar uma ilegalidade, prevenir que a situação ocorra novamente. Na comprovação de infrações às leis trabalhistas, o investigado terá a opção de firmar o termo para ajustar sua conduta à legislação vigente. Uma vez estabelecido, espera-se que a parte (compromitente) cumpra com as exigências definidas e acordadas pelo compromissário. Uma vez não cumprido o TAC, recorre-se ao órgão jurisdicional a fim de garantir a sua execução. Entretanto, a finalidade do TAC é, justamente, além de se resolver o impasse, evitar que o infrator responda ação civil pública em juízo.

Esse recurso não é novo e já foi utilizado em muitas tratativas envolvendo a terceirização na Administração Pública federal, estadual e municipal no Brasil. Na verdade, o TAC não se configura em solução inovadora para Farmanguinhos/FIOCRUZ. Trata-se de reconhecê-lo como medida já iniciada, resgatando-o de modo que o acordado se cumpra.

Em 2006, após inúmeros TAC's assinados tratando de substituição de terceirizados por concursados, envolvendo órgãos e entidades da administração, o governo federal iniciou um movimento de negociação com o TCU e o MPT. O Escopo dessa negociação foi a elaboração de um TAC que definisse um calendário de substituição gradativa dos profissionais terceirizados, principalmente os

ocupantes de atividade finalística, por concursados em toda a administração pública federal. Esse planejamento e a política de concursos ficaram a cargo da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Esse TAC foi acompanhado de um Termo de Conciliação Judicial (TCJ) (ANEXO A) entre o MPT e a União, esta representada pela Advocacia Geral da União (AGU) que expôs o seguinte:

CONSIDERANDO a existência da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho em face da UNIÃO, cujo objeto versa sobre a intermediação irregular de mão-de-obra praticada no âmbito de Administração Pública Federal Direta;

CONSIDERANDO que existem outras ações civis públicas ajuizadas e vários procedimentos investigatórios em diversas Procuradorias Regionais do Trabalho envolvendo o tema da terceirização imprópria em órgãos da Administração Pública Federal Direta;

CONSIDERANDO que o acesso a cargos e empregos públicos é condicionado à prévia aprovação em concurso de provas ou de provas e títulos, conforme previsto no art. 37, II, da Constituição Federal;

O planejamento de substituições previu o período entre 2006 e 2010, conforme Acórdão nº 1520-2006-TCU-PLENÁRIO (ANEXO B). Todavia, o cumprimento dessas substituições não ocorreu em sua integralidade como se acordou e planejou. Com a descontinuidade do acordo, reflexo da redução de concursos para esse fim, e a necessidade crescente de profissionais, a terceirização foi retomada.

O cumprimento do TAC se apresenta como uma solução compatível com os problemas decorrentes da terceirização em Farmanguinhos. Basta analisarmos os seus principais gargalos: ingerência, quantitativo superior aos servidores, ocupação em atividades finalísticas, remunerações e benefícios distintos entre os vínculos.

A substituição de terceiros nos moldes do TAC reduziria o quantitativo de trabalhadores terceirizados a níveis que não comprometessem os processos de gestão de recursos humanos. Reforçando o vínculo estatutário e evitaria os conflitos gerados, como por exemplo:

a) **Treinamentos:** Deixariam de ser uma impossibilidade: a Unidade contaria com uma melhor condição para desenvolver as competências dos seus servidores.

- b) **Engajamento:** As questões legais impeditivas para o envolvimento seriam mitigadas proporcionalmente à redução do quadro de terceiros. Isso viabilizaria o envolvimento dos seus funcionários em todas os processos de trabalho e alcance de seus objetivos.
- c) **Plano de Carreiras:** Os conflitos oriundos das discrepâncias remuneratórias e de benefícios deixariam de acontecer e as atividades principais/estratégicas contariam com profissionais em contexto de equidade.
- d) **Liderança/Chefia:** A incorporação de terceirizados em cargos de chefia e liderança não seriam recursos necessários para a manutenção e direção das atividades. Com isso o sentimento de corporativismo e movimentos geradores de assédio moral seriam também diminuídos, assim como a quantidade de afastamentos por doença.
- e) **Nepotismo:** Com a principal força de trabalho ingressando por meio de concurso público, a tentação de incorporar aos quadros de Farmanguinhos amigos e parentes deixaria de ser uma possibilidade tão acessível. A flexibilidade dada pela terceirização na ocupação de postos de trabalho, fomenta o regresso de práticas patrimonialistas da administração pública.
- f) **Desprecarização:** O trabalhador submetido ao vínculo terceirizado teria oportunidade de concorrer, ingressar e trabalhar em condições mais estáveis e igualitárias em seu campo de atuação.
- g) **Controle/Monitoramento:** O uso de sistemas não sofreria as limitações por vínculo, como atualmente ocorre. Sem qualquer temor de punições, poderá exercer o controle de dados e informações de seus profissionais. Assim, poderá municiar adequadamente os seus gestores no planejamento estratégico da Unidade. A avaliação de desempenho será um recurso real e útil para desenvolvimento dos trabalhadores e direcionamento da Organização.

h) **Fragilidade jurídica e administrativa:** Haverá a redução de ações trabalhistas, apontamentos, intervenções e, até mesmo, punições dos órgãos de controle por descumprimentos legais impostos à gestão da terceirização.

Apesar das vantagens prevalentes do TAC, não há menção do seu cumprimento pelas autoridades públicas. Ele também não solucionará as querelas oriundas do engessamento normativo da administração pública impostas a uma unidade produtora-industrial como Farmanguinhos. Suas particularidades e necessidades institucionais no ramo industrial remetem-se a outras discussões na seara jurídica.

Ainda sim, sem entrar na discussão da viabilidade orçamentária e financeira, o TAC demonstra ser uma solução prática e em harmonia com a legislação vigente.

## 7.2 ALTERAÇÃO DE MODELO INSTITUCIONAL

As demais soluções propostas não tem potencial de sanar na totalidade os problemas apresentados, mas podem mitigá-los favorecendo ora a gestão na figura do trabalhador, ora os gestores e a própria Farmanguinhos. Em todos os casos há a necessidade de mudança ou criação legislativa no que concerne à natureza institucional ou do vínculo laboral em questão.

### 7.2.1 Fundação estatal

Há alguns anos a FIOCRUZ iniciou discussão sobre um possível novo modelo jurídico institucional-legal para as suas Unidades produtoras – Biomanguinhos e Farmanguinhos. Essa discussão veio na esteira de estudos e análises que o governo federal iniciou em 2005, pretendendo superar gargalos na área hospitalar. A essência dessa iniciativa foi dotar a administração pública com maior autonomia e velocidade de resposta, por meio de mecanismos legais, mantendo o controle pelo Estado brasileiro.

Surge então o projeto FUNDAÇÃO ESTATAL alavancado pela necessidade de adoção, pelo governo, de maior agilidade e eficácia no atendimento à população.

A Fundação Estatal é uma categoria jurídica da administração pública já prevista na legislação brasileira (Decreto-Lei 200/1967), com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, prioritariamente nas áreas sociais (BRASIL, 2007).

Crendo no valor dessa proposta, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/2007 em 13/07/2007. Sua intenção foi regulamentar o inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal. Uma vez regulamentado, definiria-se o seu campo de atuação e um novo regime administrativo. O resultado seriam novas características em conformidade com as atuais necessidades da administração pública. Abaixo está descrito a ementa do PLC em questão:

Estabelece que o Poder Público poderá instituir fundação estatal, sem fins lucrativos, nas áreas de atuação que especifica. Regulamenta a Constituição Federal de 1988.

Essa proposta demonstra ser promissora quanto aos problemas de gestão que afetam Farmanguinhos, pois apresenta como principais causas para sua aplicação: insuficiente financiamento e gestão inadequada. Sobre a gestão, o relatório do Ministério da Saúde afirma ainda que a busca é pelo profissionalismo gerencial do SUS, aliado a instrumentos mais ágeis. Declara ainda que:

Na área de RH, ponto absolutamente crítico do SUS, deverão ser eliminados a precarização do trabalho, os contratos por fundações de apoio, outras terceirizações, os baixos salários etc.. O sistema será de forte indução e motivação dos trabalhadores, com salários e direitos justos e ganhos associados também à qualidade e aos resultados pactuados.

Esclareça-se que a Fundação Estatal difere da privatização. A Fundação Estatal corresponde a uma fundação pública, instituída por lei e pertencente ao Estado, ainda que regida pelo direito privado. A privatização, porém, é entendida como a redução da atividade pública ou de serviços públicos com transferência ao setor privado.

Implantado o novo modelo, estima-se que a Fundação Estatal precise de no mínimo dois anos para equacionar as substituições e adequações em seu quadro de profissionais. A obrigatoriedade de ingresso por concurso público de provas ou provas e títulos permanece. O que muda é o vínculo do trabalhador que deixa de ser regido pela Lei 8.112/1990, passando para o vínculo celetista. Com a maior

autonomia, espera-se que a frequência de concursos acompanhe a necessidade real da fundação. Evitando a atual postura de poucos concursos públicos, fomentando o ingresso de outros vínculos de trabalho.

De fato, essa alteração, além de, potencialmente esgotar as iniquidades geradas pelas regras da terceirização, edificaria bases viáveis para a consolidação dos processos de recursos humanos, tão importantes para Farmanguinhos. Apesar de não ser escopo deste trabalho, interessante constatar a flexibilidade nos demais campos da gestão. A natureza de direito privado, abre um leque de flexibilidades legais à gestão, a exemplo do acesso a novas fontes de financiamento outrora legalmente impossível.

A despeito de suas vantagens e possíveis contribuições a Farmanguinhos, o PLC nº 92/2007 ainda não obteve aprovação no Congresso Nacional. Sua última tramitação ocorreu no dia 13/08/2013 com o seguinte andamento: “Matéria não apreciada em face do cancelamento da Ordem do Dia”. Ao que tudo indica, a paralisação do PLC se deve às ações dos movimentos sindicais que são contrários a essa pauta, pois a interpretam como uma forma de “privatização” da saúde. Em suma, sua concretização parece depender exclusivamente de vontade política.

### 7.2.2 Criação de Regime de Trabalho Específico

Identificada a vedação da ingerência como principal óbice da gestão em contratos de terceirização, qualquer alternativa legislativa que se proponha deve considerar a eliminação daquela. A manutenção dessa vedação inviabiliza quaisquer ações de gestão que requeiram o envolvimento direto entre o tomador de serviços e o trabalhador terceirizado.

Na legislação trabalhista existe um instituto similar à terceirização, do qual podemos extrair algumas características, e que não possui restrição quanto à ingerência. Trata-se da figura jurídica do trabalhador temporário.

O trabalho temporário é regido pela Lei 6.019/1974 e em seu artigo segundo encontramos o seu conceito:

Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços.

O trabalho temporário também é uma relação em tríade: o trabalhador temporário, a empresa tomadora de serviços e a empresa de trabalho temporário. Essa formação é idêntica à terceirização constituída de: trabalhador terceirizado, a empresa tomadora de serviços e a empresa terceirizada (Contratada). A Figura 4 compara os dois institutos.

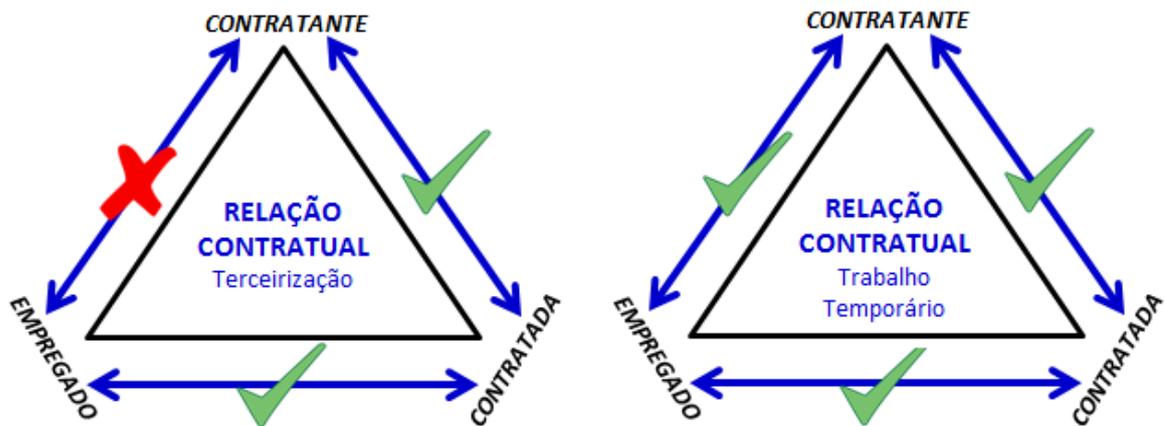


Figura 4: Comparativo entre Terceirização e Trabalho Temporário.  
Fonte: Adaptado de Marcelino (2007) e da Lei 6019/74.

A principal distinção entre as duas figuras jurídicas é que no trabalho temporário onde a subordinação se dá com o tomador de serviços, numa realidade oposta à terceirização. E apesar dessa subordinação, o vínculo de emprego do trabalhador é estabelecido com a empresa de trabalho temporário, como ocorre com a terceirização. Essa peculiaridade sanaria muitas questões de ordem gerencial e legal em Farmanguinhos. No entanto, outro elemento da contratação temporária não se apresenta tão vantajosa no contexto vivido pelos gestores de Farmanguinhos. É a transitoriedade de pessoal.

A transitoriedade define que os casos de inserção do trabalhador temporário só devem acontecer nos casos de substituição permanente ou demanda complementar de serviços. Esses detalhes reforçam o caráter emergencial e de excepcionalidade desse modelo, restringindo-o perante as Organizações. A empresa de trabalho temporário, na verdade, não é contratada para realizar serviços, como na terceirização, mas sim intermediar mão de obra.

Observando os dois institutos é possível idealizar o seguinte construto: uma figura jurídica que reúna as características de uma prestação de serviço, nos moldes da terceirização. Porém, vinculando a subordinação do trabalhador ao tomador de serviços, sem que isso gere relação empregatícia entre eles. Inclua-se nessa receita a indeterminação do tempo do trabalhador na atividade.

Essa simbiose entre os regramentos da terceirização e do trabalho temporário até atenderia, com razoável eficácia, as lacunas de gestão em Farmanguinhos. Contudo, a sua realização prática é pouco provável, pois criaria-se um vínculo que confrontaria as normas constitucionais quanto ao modo de ingresso no serviço público. Declara o inciso II, artigo 37 da Constituição Federal:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Importante explicitar que a Lei 6.019/1974 (Trabalho Temporário) não se aplica à administração pública. Já existe norma específica – Lei nº 8.745/1993 - que dispõe sobre a contratação por tempo determinado, para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Ambas as leis não se distinguem quanto à sua essência de excepcionalidade. Essa via, portanto, não apresenta possibilidades reais de contribuição na solução, ainda que em parte, dos assuntos afeitos à FIOCRUZ, e em particular para Farmanguinhos. A sua suposta implementação acarretaria em outras querelas jurídicas, como a afronta a regra do concurso público, que ameaçariam a sua própria efetividade.

## 8. CONCLUSÃO

Através da pesquisa bibliográfica e documental, constatou-se que historicamente (desde 1999) a FIOCRUZ sempre contou com um quadro de profissionais onde a maioria era composta de terceirizados. Essa realidade permanece hoje (2018) com percentuais de 58% de terceirizados sobre os 42% de servidores. Farmanguinhos segue a mesma lógica, porém com percentual superior a 70% de terceiros contra pouco mais de 20% para servidores no mesmo ano. Em vista deste elevado número de profissionais terceirizados, compreende-se a sua importância e a dependência de Farmanguinhos para efetivar suas atividades, inclusive as finalísticas.

Este trabalho revelou a presença de diversas naturezas jurídicas (administrativa e trabalhista) atuando concomitantemente, porém de modo não integrado. Essa não-integração corresponde às próprias características do direito público e privado envolvendo essas naturezas, que possuem objetos distintos. Soma-se a essa relação conflituosa a natureza econômica da Unidade Farmanguinhos, cujo caráter produtivo a insere no setor secundário. Essa miscelânea de naturezas demonstra uma completa configuração que tem representado óbices e inadequações diversas à atuação dos seus gestores, ao tratar seus recursos humanos, em sua maioria terceirizada.

Demonstrou-se que a gestão de Farmanguinhos está consonante com os processos de gestão de pessoas concebidos pela doutrina administrativa. Isso, devido os seus macroprocessos de gestão e finalísticos - implementados pela ferramenta de gestão estratégica “Cadeia de Valor” – ratificarem aspectos da gestão de pessoas (gerir, qualificar, capacitar pessoas entre outros) em suas ações.

Assim, fica demonstrada não somente a intenção, mas a construção de meios/técnicas para gestão do capital intelectual e, conseqüentemente, a efetivação de seus objetivos através desses recursos.

Apesar do alinhamento institucional aos processos de gestão de pessoas e a utilização de ferramentas estratégicas (cadeia de valor), ao detalhar cada processo, a pesquisa identificou uma série de gargalos administrativos. Os processos de agregar, aplicar, manter, desenvolver e monitorar pessoas ficam comprometidos a partir da combinação dos elementos “ingerência” e o “elevado quadro de terceirizados”.

Sob a ótica do elemento “ingerência”, observa-se a impossibilidade legal do exercício de liderança/chefia da parte de Farmanguinhos (Contratante) perante os trabalhadores terceirizados. Toda e qualquer tratativa será implementada por intermédio do preposto da empresa contratada, não sendo viável o uso natural da cadeira hierárquica da Organização.

O segundo elemento é o grande quantitativo de profissionais terceirizados, constituindo-se em maioria na Unidade (76,2%), em comparação com os servidores públicos que representam os 23.8% restantes. A combinação desses dois elementos cria inúmeros gargalos aos processos de gestão de pessoas em Farmanguinhos. Considerando os seus trabalhadores como principal recurso institucional e que é através deles que todas as ações organizacionais se concretizam, atesta-se a difícil condição de produzir conhecimento, pesquisa e produtos com gestão real de apenas uma pequena parcela dos seus recursos humanos.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, observamos que ações básicas de uma Organização como treinar e capacitar profissionais, desenvolvendo-os para as atividades não são possíveis. O envolvimento dos terceirizados em políticas de retenção de talentos também são desestimuladas. Na verdade, são estimulados os conflitos gerados pelas diferenças de benefícios e vantagens entre terceirizados e servidores. A consequência desses conflitos é a improdutividade, percebida, por exemplo, pela quantidade considerável de afastamentos para tratamento de saúde. A ausência de expectativa de carreira do terceirizado completa o quadro de desestímulo a esse profissional. Até mesmo mensurar o desempenho dos trabalhadores terceirizados sofre restrições, limitando as condições da gestão para monitorar as suas ações, e prejudicando, naturalmente, o alcance de sua missão.

Esse conflito, entre a gestão dos profissionais terceirizados e a obediência legal, induz Farmanguinhos à execução de erros na gestão e/ou na impropriedade de normas legais que conformam sua própria natureza. Ambos os vínculos – servidores e terceirizados – são penalizados por esse contexto. Ele cerceia o seu desempenho e, paralelamente, a condição da Unidade absorver as competências desses trabalhadores, tão necessárias à diferenciação estratégica e inovação nos seus campos de atuação, em especial, na pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Nesse contexto, Farmanguinhos é impelido pelos seus compromissos produtivos não tendo outra escolha, senão fragilizar-se, ao agir com ingerência sob a totalidade de seus recursos humanos. Ainda que sob risco de sofrer duras

penalizações pelos órgãos de controle, a opção natural é cumprir com as demandas de produção, aqui incluindo demandas do próprio governo que pode lhe punir, seja pela ingerência ilegal, seja pelo não atendimento às solicitações de produção.

Para tanto, a pesquisa apresentou três modelos de adequação propostos a fim de solucionar ou mitigar os problemas identificados. O primeiro é a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o governo federal, TCU e o MPT, com a finalidade de substituir os postos de trabalho terceirizado por concursados, primordialmente nas atividades finalísticas. Essa proposição foi alinhada em 2006, contudo sua aplicação não chegou a um termo. Sua efetivação contornaria dificuldades, hoje presentes dada a terceirização, e reduziria conflitos entre líderes/chefias e profissionais. Oportunidades de práticas de nepotismo seriam desestimuladas, proporcionalmente à redução do número de terceirizados. O preenchimento de cargos públicos nas atividades finalísticas viabilizaria maior segurança e dignidade nas relações corporativas. O controle de informações desses trabalhadores seria tratado e aplicado sem incorrer em ilegalidade, preservando os profissionais, os gestores e a instituição de dissabores gerados por fragilidades jurídicas e administrativas. Apesar de tantas vantagens, o TAC não resolveria às questões de ordem normativa que engessam as ações e iniciativas os administradores públicos.

O segundo trata da possível alteração do modelo institucional de Farmanguinhos e subdivide-se no modelo de fundação estatal e na possível criação de um novo vínculo de trabalho para a administração pública. As alterações da natureza jurídica por meio do modelo institucional Fundação Estatal, ocasionaria reflexos importantes nos vínculos jurídicos dos trabalhadores e alguma, potencial, flexibilidade em sua gestão. Nos moldes do TAC, é uma solução já apresentada, mas que aguarda vontade política por parte do legislativo federal para sua regulamentação.

A outra opção possui caráter de inovação e depende de criação e apreciação legislativa para se tornar realidade no mundo jurídico e, por conseguinte, à gestão. Considerando a ingerência como um dos principais gargalos que a terceirização produz na gestão, essa medida sugere a composição de um novo instituto jurídico, mesclando as regras da terceirização com a viabilização de ingerência existente no trabalho temporário do direito trabalhista. No entanto, essa possibilidade fomentaria uma nova ordem de trabalhadores distinta daquela expressa na Constituição Federal

de 1988. De toda maneira, geraria confrontos jurídicos, insegurança à instituição e aos trabalhadores.

## 8.1 PERSPECTIVAS

A complexidade do tema justifica a impossibilidade de sua exaustão nesta pesquisa. Por isso, seguem algumas questões que podem se apresentar como objetos de investigação e maior detalhamento em trabalhos futuros:

- ✓ Qual o impacto do custo global dos contratos na comparação entre a terceirização, considerando encargos trabalhistas e taxas administrativas, e o servidor público, atentando-se para possíveis vantagens financeiras no fomento à terceirização;
- ✓ Qual a influencia da Lei nº 13.243/2016 e do Decreto nº 9.283/2018, que representam a normatização e regulamentação sobre os estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, nessa realidade de terceirização das atividades finalísticas;
- ✓ Aprofundar o tema da responsabilidade subsidiária na esfera trabalhista, a partir desse momento de transição em sede das alterações trabalhistas, capitaneadas pelos movimentos políticos recentes. Averiguar os posicionamentos e orientações da Advocacia Geral da União (AGU) sobre o tema.
- ✓ Qual o nível de participação dos problemas oriundos da terceirização em âmbito público, na gestão de responsabilização e criminalização dos servidores públicos, sejam ordenadores de despesa ou fiscais de contrato.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A BÍBLIA. **Bíblia do ministro com concordância NVI**. 1ª edição. São Paulo: Editora Vida, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro: 14ª edição, Editora Método, 2015.

ALMEIDA, Alexandre N. de; SILVA, João Carlos G. L; ANGELO, Humberto. **Importância dos setores primário, secundário e terciário para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 9, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/874/320>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

AKKARI, Alessandra Cristina S., et al. **Inovação tecnológica na indústria farmacêutica: diferenças entre a Europa, os EUA e os países farmaemergentes**. São Carlos: Gest. Prod., v. 23, n. 2, 2016, p. 365-380. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v23n2/0104-530X-gp-0104-530X2150-15.pdf>> Acesso em: 04 abr. 2018.

AMATO, Paulo M. **Introdução à Teoria Geral de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Caderno de Administração Pública da FGV, 1971. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11918/23-2ed\\_000052360.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11918/23-2ed_000052360.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

ANTUNES, Ricardo. PRAUN, Luci. **A sociedade dos Adoecimentos no Trabalho**. São Paulo: Serv. Soc. Soc., n.123, p.407-427, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n123/0101-6628-sssoc-123-0407.pdf>>. Acesso em: 02 abr.2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Reforma Trabalhista**. Brasília, DF: ANAMATRA, 2017.

BALLEI, Renata C. **Ministério público e os direitos humanos**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009, p. 193-201. Disponível em

<<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-17.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BARBOSA FILHO, Fernando de H. **A Crise Econômica de 2014/2017**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Economia da FGV, 31 (89), 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100051](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BASSO, Guilherme. **Terceirização e mundo Globalizado: o Encadeamento Produtivo e a Complementaridade de Serviços como Potencializadores da Formalização de Contratos**. Brasília: Revista TST, vol. 74, nº 4, out/dez. 2008. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/20.500.12178/5388>> Acesso em: 02 abr. 2018.

BRAGA, Douglas G. **Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/q3zt8/pdf/braga-9788575412527.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Resolução RDC n.º 17 de 16 de Abril de 2010. Dispõe sobre as Boas Práticas de Fabricação de Medicamentos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Cadeia de valor: uma construção coletiva**/Instituto de Tecnologia em Fármacos. Rio de Janeiro: MS/FIOCRUZ, 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. PLC nº. 92, de 13 de Julho de 2007. Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público..Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360082>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Fundação Estatal: metas, gestão profissional e direitos preservados**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 5.707 de 23 de Fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm)> Acesso em: 05 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 7.203, de 4 de Junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº. 9.507, de 21 de Setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto-Lei nº. 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto-Lei nº. 5.452, de 1 de Maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6019.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 8.112, de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 8.666 de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: Acesso em 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 8.745 de 9 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8745cons.htm)> Acesso em: Acesso em: 08 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 13.429, de 31 de Março de 2017. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº. 13.467, de 13 de Julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública:** Cadernos MARE da Reforma do Estado/ Caderno 4. Brasília/DF: MARE, 1997.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº. 1.520, de 23 de Agosto de 2006. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-08-23;1520>>. Acesso em: 08 dez. 2018

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº. 1.248, de 10 de Junho de 2009. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2009-06-10;1248>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº. 331, de 27 de Maio de 2011. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). Brasília, DF. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)>. Acesso em: 08 dez. 2018.

CARTA CAPITAL. **O lobby e a força da indústria farmacêutica no Brasil**. Agência Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/o-lobby-e-a-industria-farmaceutica-no-brasil>>. Acesso em: 05 mar.2018.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2ª edição. Salvador: Editora Juspodium, 2015.

CASSAR, Vólia B. **Direito do Trabalho**. 10ª edição. São Paulo: Editora Forense, 2014.

CEZAR, Frederico G. C. **Processo de Elaboração da CLT: Histórico da Consolidação das Leis trabalhistas Brasileiras em 1943**. Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros. Ano 3, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://institutoprocessus.com.br/2012/wp-content/uploads/2012/07/3%C2%BA-artigo-Frederico-Gon%C3%A7alves.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2010.

COMPARATO, Fábio K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 10ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Terceirização: o imperativo das mudanças**. Brasília, 2014.

CONTREIRAS, Paulo Augusto R. **A Quarta Revolução Industrial: Um estudo de caso realizado na empresa Lix de Tecnologia.** Anápolis: Revista Gestão, Inovação e Negócios, n.1, v.1, 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria Anual de Contas 2017.** Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10000.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

CORDEIRO, J. V. B. M. **Reflexões sobre a gestão da qualidade total:** fim de mais um modismo ou incorporação do conceito por meio de novas ferramentas de gestão? Curitiba: Revista da FAE. v. 7, n. 1, p.19-33. Jan./jun. 2004.

COSTA, Márcia da S. **Reestruturação Produtiva, Sindicatos e a Flexibilização das Relações de Trabalho no Brasil.** São Paulo: RAE-eletrônica, v. 2, n. 2, jul-dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v2n2/v2n2a10>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

DALLARI, Adilson A. **Controle político das empresas públicas.** Rio de Janeiro: Revista Administração de Empresas da FGV, 19(3), 87-98, 1979. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75901979000300010](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901979000300010)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 25ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DOMINGUES, Ivan. **O trabalho e a técnica.** 1ª Edição. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

FARMANGUINHOS. **Missão, Visão e Valores.** Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: < <http://www.far.fiocruz.br/?s=valores> >. Acesso em: 13/02/2019.

\_\_\_\_\_. **Planilhas de Controle 2017.** Rio de Janeiro: DARH/VDGT, 2017.

\_\_\_\_\_. **Planilhas de Controle 2018.** Rio de Janeiro: DARH/VDGT, 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades 2009 - 2013**. Rio de Janeiro: Farmanguinhos, 2014. Disponível em: <<http://www.far.fiocruz.br/wp-content/uploads/2016/07/RelatorioAtividades.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Ciclo 2016**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.far.fiocruz.br/wp-content/uploads/2017/04/RelatorioGestaoFar2016.2.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Boletim de Recursos Humanos da FIOCRUZ-2015**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[https://intranet.fiocruz.br/ger\\_arquivo/arquivos/9b11c.pdf](https://intranet.fiocruz.br/ger_arquivo/arquivos/9b11c.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Boletim de Recursos Humanos da FIOCRUZ-2016**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <[https://intranet.fiocruz.br/ger\\_arquivo/arquivos/1b179.pdf](https://intranet.fiocruz.br/ger_arquivo/arquivos/1b179.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional da FIOCRUZ 2016 - 2020**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <[https://campusvirtual2.fiocruz.br/portaldev/sites/default/files/Pdi-fiocruz\\_final\\_0.pdf](https://campusvirtual2.fiocruz.br/portaldev/sites/default/files/Pdi-fiocruz_final_0.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **1º Centenário 1900 – 2000**. Rio de Janeiro, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual-2017**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <[https://intranet.fiocruz.br/ger\\_arquivo/arquivos/11784.pdf](https://intranet.fiocruz.br/ger_arquivo/arquivos/11784.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual-2018**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em <[https://intranet.fiocruz.br/ger\\_arquivo/arquivos/964cc.pdf](https://intranet.fiocruz.br/ger_arquivo/arquivos/964cc.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão FIOCRUZ 2016**. Rio de Janeiro: Diretoria de Planejamento Estratégico Fiocruz, 2017. Disponível em <<https://portal.fiocruz.br/documento/relatorio-de-gestao-fiocruz-2016>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

GIANNOTTI, Vito. **História das lutas dos trabalhadores no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2007.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. 2ª edição. São Paulo: Editora Martin Claret, 2012.

HORA, Jorge da. **A garantia do cumprimento dos direitos dos trabalhadores terceirizados: um desafio para a administração pública**. 2011. 153f. Escola Nacional de Saúde Pública – Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < <https://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=2650>>. Acesso em: 15 ago.2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARCELINO, Paula. **Afinal, o que é terceirização?** Em busca de ferramentas de análise e de ação política. São Paulo: vol. 8, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/1640/1570>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

MARQUES, Luís Eduardo R. **Gerações de Direitos: Fragmentos de uma Construção dos Direitos Humanos**. 2015. 172f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista, Piracicaba, 2015. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/dissertacoes/a\\_pdf/disserta\\_geracao\\_direitos.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/dissertacoes/a_pdf/disserta_geracao_direitos.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MARQUES, Marcelo. **Administração Pública: uma abordagem prática**. 1ª Edição . Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2008.

MARTINS, Sergio. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. 11ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

MAYA, Paulo Valério R. **Trabalho e tempo livre: uma abordagem crítica**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, p. 31- 47. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/6j3gx/pdf/jacques-9788599662892-07.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MEDEIROS, João Bosco. TOMASSI, Carolina. **Redação de Artigos Científicos: Métodos de realização, seleção de periódicos, publicação**. São Paulo: Editora Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio B. **Curso de direito administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Farmanguinhos: Remédio para o Brasil**. Brasília: MS, 2002.

MIRANDA, Ary C. de. **Considerações sobre a organização do trabalho no taylorismo/fordismo**. In: Reflexões acerca da situação e dos problemas referentes à crise socioambiental e seus reflexos à saúde humana: uma contribuição a partir do materialismo histórico e dialético. 2012. 262f. Tese (Doutorado em Saúde Pública e Meio Ambiente) -. Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/14463>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

NASCIMENTO, Amauri M. **Curso de Direito do Trabalho**. História e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 26ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

NASCIMENTO, Maria Luzirene O. BEZERRA, Tânia. S. A. **Trabalho Manual Versus Trabalho Intelectual: dualidade e historicidade na qualificação do trabalhador**. In: II CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONEDU), 2015, Campina Grande,

Paraíba. Disponível em:  
<[http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO\\_EV045\\_M D1\\_SA1\\_ID4967\\_25082015083326.pdf](http://www.editorarealize.com.br/revistas/conedu/trabalhos/TRABALHO_EV045_M D1_SA1_ID4967_25082015083326.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2018.

NEGRI, Barjas. PRAUN, Luci. **A Política de Saúde no Brasil nos anos 90: avanços e limites**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

NETTO, Adyr G. F. **Do estado de natureza ao governo civil em John Locke**. Londrina: Revista de Direito Público, v 2, n. 2, p. 75-90, mai./ago. 2007.

OLIVEIRA, Ana Joaquina. **Passeio pelo mundo do trabalho**. São Paulo: Revista Terapia Ocupacional - USP, v. 14, n. 12, p. 27-33, jan/abr. 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rto/article/view/13912>> Acesso em: 04 abr. 2018.

PAIM, Jairnilson S. **A Constituição Cidadã e os 25 anos do Sistema Único de Saúde (SUS)**. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2013. 1927-1953. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v29n10/a03v29n10.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

PAIVA, Carlos A. **A Transição do Feudalismo para o Capitalismo: Marx, Dobb, Sweezy e Hobsbawm, e a polêmica acerca da transição do feudalismo para o capitalismo**. 5ª edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: teoria e prática**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Manual de Direito do Trabalho**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Industrialização e seus efeitos**. Brasil Escola, 2018. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/industrializacao-seus-efeitos.htm>>. Acesso em: 30 de out. 2018.

PINSKY, Jaime. PINSKY, Carla B. **História da cidadania**. 5<sup>o</sup> Edição. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

POCHMANN, M. **Capitalismo e desenvolvimento**. In: Brasil sem industrialização: a herança renunciada. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016. pp. 16-64.

SANTOS, Diogo. P. F. dos. **Terceirização de Serviços pela Administração Pública**: estudo da responsabilidade subsidiária. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

SANTOS, Izequias E. dos. **Manual de Métodos de Pesquisa Científica**. 5<sup>a</sup> Edição. Niterói: Editora Impetus, 2005.

SENADO FEDERAL. **A abolição no parlamento**: 65 anos de luta, (1823 – 1888) Volume I. 2<sup>a</sup> Edição. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2012.

SOARES, Lisiane. FLECK, Carolina F. **Consequências das relações entre gestor e subordinado para o comprometimento organizacional**: um estudo em uma empresa familiar. , São Bernardo do Campo: Organizações em contexto, v. 10, n. 20, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.15603/1982-8756/roc.v10n20p59-84>>. Acesso em: 02 abr. 2018

STEFANINI, Claudio José. MACHADO, Nelson. F. de L. CHIAVENATO, Lucas. **Demanda da indústria farmacêutica**: um estudo sobre a demanda visando alcançar vantagem competitiva. Revista Acadêmica de Economia, n. 171, 2012. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/12/smc.html>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

TORRES, Ronny Charles L. de. **Licitações Públicas**. 4<sup>a</sup> Edição. Salvador: Editora JusPODIVM, 2012.

VILELA JUNIOR, Guanis de Barros. **Metodologia da Pesquisa Científica e Bases Epistemológicas**. Campinas: CPAQV Editora, 2014.

## 10. ANEXOS

### ANEXO A - Página 1 TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL

19-12-07 14:15

7209429421

#### TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL – PROCESSO Nº 00810-2006-017-10-00-7

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**, neste ato representado pela Procurador-Geral do Trabalho, Dr. Otávio Brito Lopes, e pelos Procuradores do Trabalho, Dr. Fábio Leal Cardoso e Dra. Vivianne Rodriguez Mattos, e a **UNIÃO**, neste ato representada pela Advocacia Geral da União, por meio do Advogado-Geral da União, Dr. José Antônio Dias Toffoli, e pelo Procurador-Geral da União, Dr. Luís Henrique Martins dos Anjos, e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Paulo Bernardo Silva, na forma do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, combinado com o art. 876 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.492, de 1 de maio de 1943),

**CONSIDERANDO** a existência da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho em face da **UNIÃO**, cujo objeto versa sobre a intermediação irregular de mão-de-obra praticada no âmbito da Administração Pública Federal Direta;

**CONSIDERANDO** que existem outras ações civis públicas ajuizadas e vários procedimentos investigatórios em diversas Procuradorias Regionais do Trabalho envolvendo o tema da terceirização imprópria em órgãos da Administração Pública Federal Direta;

**CONSIDERANDO** que o acesso a cargos e empregos públicos é condicionado à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme previsto no art. 37, II, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que o Enunciado nº 331, I, do Tribunal Superior do Trabalho, estabelece que a contratação de trabalhadores por meio de empresa interposta é ilegal, salvo nos casos previstos na Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974;

**CONSIDERANDO** que o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, estabelece os parâmetros para a identificação dos serviços passíveis de terceirização no âmbito da Administração Pública Federal;

**CONSIDERANDO** que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresentou ao Tribunal de Contas da União proposta para substituir empregados terceirizados por servidores concursados, tal como ficou assentado no acórdão nº 1520/2006 - TCU;

ANEXO A - Página 2  
TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL

19-12-07 14:16

72034274217

**CONSIDERANDO** que a União vem sendo responsabilizada de forma subsidiária por créditos trabalhistas insatisfeitos de trabalhadores de empresas prestadoras de serviços, na forma da Súmula 331, IV, do Tribunal Superior do Trabalho;

**CONSIDERANDO** as reuniões preparatórias realizadas entre o Coordenador Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública e Assessores Técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, nas quais restou consolidado o entendimento de que a abrupta solução de continuidade na prestação de tais serviços terceirizados poderia gerar ofensa a bem jurídico de igual importância àquele tutelado na referida Ação Civil Pública;

**CONSIDERANDO** que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a matéria de pessoal é da competência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

**CONSIDERANDO** a relevância e a obrigatoriedade de regularização de todos os contratos de prestação de serviços terceirizados,

**RESOLVEM CELEBRAR**

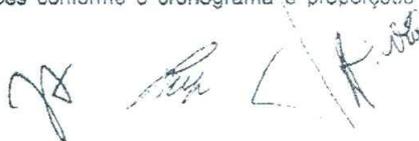
**TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL,**

nos seguintes termos e condições:

**CLAÚSULA PRIMEIRA.** A UNIÃO se compromete a contratar serviços terceirizados apenas e exclusivamente nas hipóteses autorizadas pelo Decreto nº 2.271, de 7 de junho de 1997, observado o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

**Parágrafo 1º** A responsabilidade pela contratação de serviços terceirizados em desacordo com o disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de junho de 1997, será da autoridade competente para a assinatura do contrato e do respectivo ordenador de despesas, solidariamente.

**Parágrafo 2º** O responsável pela assinatura dos contratos no âmbito de cada ministério, órgão ou entidade deverá identificar as atividades terceirizadas, o quantitativo total de terceirizados e a indicação das parcelas de recursos orçamentários que deixarão de ser disponibilizadas em decorrência da regularização gradativa das contratações conforme o cronograma e proporções estabelecidas na cláusula terceira deste termo



ANEXO A - Página 3  
TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL

19-12-07 14:17

**CLÁUSULA SEGUNDA.** A União se compromete a regularizar a situação jurídica dos seus recursos humanos, com a conseqüente rescisão dos contratos de prestação de serviços cujas atividades exercidas pelos trabalhadores terceirizados não estejam de acordo com o disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de junho de 1997.

**Parágrafo 1º** Os órgãos da Administração Pública Federal deverão elaborar, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, proposta de regularização da situação jurídica dos seus recursos humanos, que deverá conter, necessariamente:

- a) o quantitativo de pessoal necessário para substituir trabalhadores terceirizados que estejam em desacordo com o Decreto nº 2.271, de 7 de junho de 1997;
- b) o quantitativo de cargos, empregos e/ou funções públicas a serem criados, se for o caso;
- c) a previsão de realização de concursos públicos para a admissão de novos servidores e/ou empregados públicos;
- d) o impacto orçamentário-financeiro das medidas;
- e) o cronograma de execução.

**Parágrafo 2º** O ato que autorizar a realização de concurso público deverá prever expressamente que os novos provimentos estarão vinculados ao pleno cumprimento das obrigações assumidas no presente Termo de Conciliação.

**Parágrafo 3º** O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá adotar todas as medidas necessárias no âmbito de sua competência para a regularização da situação jurídica dos recursos humanos de cada órgão da Administração Pública Federal, como autorização para a realização de concursos públicos, encaminhamento de projetos de lei relativos à reestruturação de carreiras e à criação de novos cargos, empregos e/ou funções públicas e previsão de disponibilidade orçamentária para cobrir as novas despesas.

**CLÁUSULA TERCEIRA.** O adimplemento das obrigações ora ajustadas obedecerá rigorosamente ao cronograma a seguir estabelecido:



## ANEXO A - Página 4

### TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL

9-12-07 14:17

a) até 31/07/2008, deverão estar concluídas, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as propostas de regularização da situação jurídica dos recursos humanos de todos os órgãos da administração pública federal, com fundamento em estudos que demonstrem as reais necessidades da força de trabalho realizada pelos terceirizados;

b) até 31/07/2009, a União deverá substituir, no mínimo, 30% do pessoal terceirizado que esteja realizando atividades incompatíveis com o presente Termo de Conciliação por trabalhadores admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal;

c) até 31/12/09, a União deverá substituir, no mínimo, mais 30% do pessoal terceirizado que esteja realizando atividades incompatíveis com o presente Termo de Conciliação por trabalhadores admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal;

d) até 31/12/10, a União deverá substituir todo o pessoal terceirizado que esteja realizando atividades incompatíveis com o presente Termo de Conciliação por trabalhadores admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal, ultimando a adequação de que trata a cláusula segunda do presente Termo de Conciliação.

**Parágrafo Único** - Compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizar a realização dos respectivos concursos públicos, obedecidos os devidos preceitos legais.

**CLÁUSULA QUARTA.** A União se compromete a recomendar o estabelecimento das mesmas diretrizes ora pactuadas em relação às autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de vincular todos os órgãos integrantes da administração pública indireta ao cumprimento do presente termo de conciliação, sendo que em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista deverá ser dado conhecimento ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – DEST, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**CLÁUSULA QUINTA.** O descumprimento das obrigações assumidas no presente Termo de Conciliação sujeitará a União à multa (*astreinte*) correspondente a R\$ 1.000,00 (um mil Reais), por obrigação descumprida (cláusulas e/ou seus parágrafos, incisos ou alíneas), por trabalhador encontrado em situação jurídica irregular, reversível ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, nos termos dos arts. 5º, § 6º, e 13 da Lei nº 7.347, 24 de julho de 1985, com obrigatório regresso

ANEXO A - Página 5

TERMO DE CONCILIAÇÃO JUDICIAL

9-12-07 14:18

em desfavor do agente público responsável, independentemente das demais cominações e providências que poderão vir a ser requeridas pelo Ministério Público do Trabalho.

**Parágrafo 1º** A cobrança da multa não desobriga a UNIÃO do cumprimento das obrigações contidas no presente Termo de Conciliação.

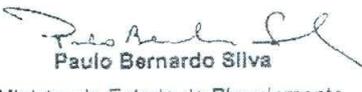
**Parágrafo 2º** Independentemente das autoridades indicadas como diretamente responsáveis pelo cumprimento do presente Termo de Conciliação, o agente público que, em nome da Administração Pública Federal, firmar ou permitir que terceiros, estranhos à Administração, firmem contrato de prestação de serviços em contrariedade às disposições estabelecidas no presente Termo de Conciliação, será responsável solidário por qualquer contratação irregular, respondendo pela multa prevista no *caput* desta cláusula, além de outras sanções administrativas e penais cabíveis.

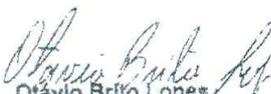
**CLÁUSULA SÉXTA.** O presente Termo de Conciliação produzirá efeitos legais a partir da sua celebração, devendo ser submetido ao MM. Juízo da 17ª Vara do Trabalho de Brasília/DF para homologação, a fim de conferir-lhe eficácia de título executivo judicial.

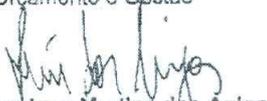
Estando assim, justos e compromissados, firmam o presente instrumento, para que produza os seus efeitos legais.

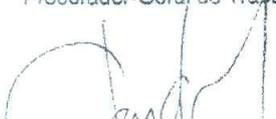
Brasília, 05 de novembro de 2007.

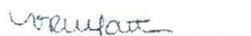
  
José Antônio Dias Toffoli  
Advogado-Geral da União

  
Paulo Bernardo Silva  
Ministro de Estado do Planejamento,  
Orçamento e Gestão

  
Otávio Brito Lopes  
Procurador-Geral do Trabalho

  
Luís Henrique Martins dos Anjos  
Procurador-Geral da União

  
Fábio Leal Cardoso  
Procurador do Trabalho

  
Viviani Rodriguez Mattos  
Procuradora do Trabalho

ACÓRDÃO Nº 1520 – 2006 – TCU - PLENÁRIO

**GRUPO I - CLASSE VII - PLENÁRIO**

TC-020.784/2005-7 (com 2 anexos)

Natureza: Representação

Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Responsável: Paulo Bernardo Silva (Ministro)

Interessada: Segecex

**Sumário:**

REPRESENTAÇÃO. PROPOSTA APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO PARA SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL POR SERVIDORES CONCURSADOS. CONHECIMENTO. PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS ANTERIORMENTE CONCEDIDOS PELO TRIBUNAL SOBRE A QUESTÃO. DETERMINAÇÕES.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução produzida e aprovada no âmbito da 2ª Secex (fls. 35/58-v):

**“1. INTRODUÇÃO**

*1.1 Trata-se de representação formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (fls. 1/2), nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, acerca de proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentada a este Tribunal, para a substituição gradual dos postos de trabalho terceirizados irregularmente no âmbito da administração pública federal por servidores concursados (fls. 3/15).*

*1.2 Deve-se salientar que tal iniciativa deriva de reiteradas decisões do Tribunal que estabeleceram prazo para esta substituição, mormente o Acórdão 276/2002-Plenário, de 31/7/2002, que, ao analisar a prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina relativa ao exercício de 1994, estabeleceu prazo de 360 dias para que a entidade afastasse de cargos públicos de provimento efetivo os funcionários de fundações de apoio que os estivessem ocupando, por representar violação da regra do concurso público estabelecida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. O subitem 8.7 do aludido Acórdão estendeu a determinação a outras instituições em situação semelhante. A determinação veio a ser prorrogada em duas ocasiões por solicitações do Ministério da Educação, pelos Acórdãos 1.571/2003-Plenário e 1.068/2004-Plenário.*

*1.3 Ante a iminência de se esgotar a segunda prorrogação, em junho de 2005, foi realizada reunião entre representantes do TCU e de diversos órgãos do Poder Executivo, com o objetivo de discutir a questão.*

*1.4 Considerando que a necessidade da substituição de trabalhadores terceirizados irregularmente se estende a diversos órgãos e entidades da administração pública federal, e ainda a impossibilidade da pronta substituição, ficou estabelecida a realização de reuniões posteriores entre técnicos do TCU e do MP para análise da matéria e apresentação de proposta de equalização do problema.*

*1.5 Entretanto, tais reuniões não lograram êxito, conforme informa a Segecex (fls. 1/2), em face das dificuldades encontradas pelo MP para dimensionar o quantitativo de terceirizados irregulares. Um dos resultados obtidos nesses estudos preliminares pode ser*

ANEXO B – Página 23  
ACÓRDÃO Nº 1520 – 2006 – TCU - PLENÁRIO

**ACÓRDÃO Nº 1520/2006 - TCU - PLENÁRIO**

1. Processo nº TC - 020.784/2005-7 (com 1 anexo)
2. Grupo I, Classe de Assunto VII - Representação
3. Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
4. Responsável: Paulo Bernardo Silva (Ministro)
- 4.1. Interessada: Segecex
5. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 2ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a substituição gradual de trabalhadores terceirizados em situação irregular no âmbito da Administração Pública Federal por servidores concursados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer desta representação, para o fim de:

9.1.1. tomar ciência da proposta oferecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para diminuir gradualmente, entre os anos de 2006 e 2010, a terceirização irregular de postos de trabalho na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, mediante a substituição dos terceirizados por servidores concursados, nos termos do seguinte cronograma:

Órgão	Número de terceirizados substituídos por ano				
	2006	2007	2008	2009	2010
Advocacia-Geral da União	0	0	0	0	0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abast.	0	3	130	58	0
Ministério das Cidades	0	42	0	0	0
Ministério das Comunicações	240	153	0	27	0
Ministério da Ciência e Tecnologia	0	0	320	155	287
Ministério da Defesa	0	15	246	52	0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	0	3	0	0	0
Ministério do Desenv., Ind. e Com. Ext.	0	295	210	275	193
Ministério do Desenv. Social e Comb. à Fome	200	215	0	0	0
Ministério da Educação	808	2.000	3.000	3.000	2.566
Ministério do Esporte	0	0	70	30	60
Ministério da Fazenda	46	54	50	84	33
Ministério da Cultura	93	240	108	0	0
Ministério da Integração Nacional	100	0	96	0	0
Ministério da Justiça	0	0	270	230	272
Ministério do Meio Ambiente	0	305	287	470	370
Ministério de Minas e Energia	157	96	93	0	0
Ministério do Planejamento, Orçam. e Gestão	340	0	69	0	0

ANEXO B – Página 24  
ACÓRDÃO Nº 1520 – 2006 – TCU - PLENÁRIO

Ministério da Previdência Social	0	50	50	50	27
Ministério das Relações Exteriores	0	0	0	0	0
Ministério da Saúde	3.517	991	2.312	1.790	1.817
Ministério do Trabalho e Emprego	0	2.002	0	616	234
Ministério dos Transportes	617	0	115	0	0
Ministério do Turismo	84	28	0	0	0
Presidência da República	161	50	54	20	24
<b>Total/Ano</b>	<b>6.363</b>	<b>6.542</b>	<b>7.480</b>	<b>6.857</b>	<b>5.883</b>
<b>Total Geral</b>	<b>33.125</b>				

9.1.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que finalize, no prazo de seis meses da publicação desta decisão, o levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executam atividades previstas no Decreto nº 2.271/97, incluindo aqueles que neste momento ainda não estão identificados, tanto quanto possível, no cronograma referido no subitem anterior;

9.1.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informe ao Tribunal as alterações que porventura se fizerem necessárias no cronograma de substituição proposto, inclusive no que se refere à quantidade de postos de trabalho previstos;

9.1.4. prorrogar, até 31/12/2010, os prazos fixados por deliberações anteriores deste Tribunal que tenham determinado a órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional a substituição de terceirizados por servidores concursados;

9.1.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar das tomadas de contas anuais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relativas aos exercícios de 2006 até 2010, observações sobre o cumprimento do cronograma proposto para substituição de trabalhadores terceirizados por servidores concursados;

9.2. dar conhecimento deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam:

9.2.1. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.2.2. ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

9.2.3. à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

9.2.4. ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.5. ao Procurador-Geral da República;

9.2.6. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.3. determinar à Segecex que cientifique todas as Unidades Técnicas do TCU deste acórdão; e

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 34/2006 - Plenário

11. Data da Sessão: 23/8/2006 - Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1520-34/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

ANEXO B – Página 25  
ACÓRDÃO Nº 1520 – 2006 – TCU - PLENÁRIO

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

ADYLSO MOTA  
Presidente

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA  
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral