

DUMPING SOCIAL E TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Lucimar Rizzo Lopes dos Santos¹
Valentina Gomes Haensel Schmitt²

¹Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasília – DF, Brasil

²Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), Valparaíso, Chile

Investigar os impactos da contratação pelo critério de menor preço e sua relação com a precarização do trabalho é importante para a gestão pública. O presente estudo analisa a relevância da contratação de serviços terceirizados com mão de obra exclusiva para a ocorrência de *dumping* social nos contratos administrativos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), entre 2019 e 2023. A pesquisa envolveu levantamento bibliográfico, consulta a documentos institucionais e entrevistas semiestruturadas durante o primeiro semestre de 2024, com treze profissionais com experiência prática no tema, incluindo gestores, trabalhadores terceirizados, representantes sindicais e auditores fiscais do trabalho. As entrevistas foram transcritas e codificadas com técnicas de análise de conteúdo com o software Atlas.ti. Entre as práticas da gestão pública, os resultados revelam problemas relacionados à terceirização baseada no menor preço, destacando a prática de *dumping* social, como atrasos em salários e benefícios, falhas no recolhimento dos benefícios sociais dos trabalhadores e no direito a férias, além de reduções salariais. Os resultados evidenciam a existência de um ciclo de invisibilidade e fragilização de vínculos contratuais, que compromete a eficácia dos princípios constitucionais da dignidade humana, do valor social do trabalho e da justiça social.

Palavras-chave: terceirização; licitação; contratação de serviços; *dumping* social.

DUMPING SOCIAL Y EXTERNALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA

Investigar los impactos de la contratación con el criterio del precio más bajo y su relación con la precariedad laboral es importante para la gestión pública. Este estudio analiza la relevancia de la contratación de servicios tercerizados con dedicación exclusiva para la ocurrencia de *dumping* social en los contratos administrativos del Ministerio de Gestión e Innovación (MGI) en los Servicios Públicos entre 2019 y 2023. La investigación consistió en un relevamiento bibliográfico, consulta de documentos institucionales y entrevistas semiestructuradas durante el primer semestre de 2024, a trece profesionales con experiencia práctica en el tema, incluyendo gestores, trabajadores subcontractados, representantes sindicales e inspectores laborales. Una vez concluidas las entrevistas, fueron transcritas y codificadas mediante técnicas de análisis de contenido con el software Atlas.ti. Entre las prácticas de gestión pública, los resultados revelan problemas relacionados con la subcontratación basada en el precio más bajo, destacando la práctica del *dumping* social, como retrasos en los salarios y prestaciones, incumplimientos en el cobro de las prestaciones sociales y derechos de vacaciones de los trabajadores, así como reducciones salariales. Los resultados evidencian la existencia de un ciclo de invisibilidad y debilitamiento de los vínculos contractuales, lo que compromete la eficacia de los principios constitucionales de dignidad humana, valor social del trabajo y justicia social.

Palabras clave: subcontratación; licitación; servicios de contratación; *dumping* social.

SOCIAL DUMPING AND OUTSOURCING IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Investigating the impacts of contracting using the lowest price criterion and its relationship with job insecurity is essential for public management. This study analyses the relevance of contracting outsourced services with exclusive dedicated labour to the occurrence of social *dumping* in the administrative contracts of the Ministry of Management and Innovation in Public Services (MGI) between 2019 and 2023. The research involved a bibliographic survey, consultation of institutional documents and semi-structured interviews during the first half of 2024, with thirteen professionals with practical experience on the topic, including managers, outsourced workers, union representatives and labour inspectors. All the interviews were recorded with consent. Once completed, the interviews were transcribed and coded using content analysis techniques with Atlas.ti software. Among the public management practices, the results reveal problems related to outsourcing based on the lowest price, highlighting the practice of social *dumping*, such as delays in salaries and benefits, failures to collect workers' social benefits and holiday entitlements, as well as salary reductions. The results show the existence of a cycle of invisibility and weakening of contractual ties, which compromises the effectiveness of the constitutional principles of human dignity, the social value of work, and social justice.

Keywords: outsourcing; tendering; contracting of services; social *dumping*.

1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo da Administração Pública é atender às necessidades públicas, garantindo os direitos e interesses dos cidadãos protegidos por lei (Cunha, 2021), buscando excelência e efetividade nos resultados operacionais. Para aliar economicidade e eficiência (Amorim; da Costa, 2020), visa otimizar a arrecadação e aplicação de recursos (Pardo *et al.*, 2013). Uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo um dever de mostrar rendimento funcional e rapidez dos interesses coletivos.

Para atender aos interesses públicos, a Administração Pública frequentemente recorre ao mercado, contratando particulares para suprir demandas internas de serviços, bens e obras (Mello, 2006; Carvalho Filho, 2014), sendo essencial que a contratação seja eficiente, equilibrada e competitiva (Mota, 2021). Nesse contexto, a terceirização é o fenômeno que permite dissociar a relação econômica trabalhista da relação justtrabalhista correspondente (Delgado, 2017), envolvendo a contratação de trabalhadores por empresa intermediária, visando a redução de custos e externalização de conflitos trabalhistas (Napoleão, 2023). A expressão, em um sentido amplo, estabelece uma relação tripartite composta de trabalhador, organização contratada e organização contratante.

Portanto, a eficácia de uma economia de mercado depende da regulação e fiscalização do Estado, garantindo igualdade no processo competitivo (Nelson; Teixeira, 2019). Contudo, a terceirização na administração pública apresenta preocupações sobre a proteção dos trabalhadores, sua menor proteção legal e dos princípios do Direito do Trabalho devido ao distanciamento dos princípios fundamentais dessa área (Delgado, 2017).

Logo, se põe em evidência a noção do termo “*dumping*”, do inglês “*dump*”, que significa “despejar”. Na terceirização, o “*Dumping social*” descreve a violação contínua dos direitos trabalhistas, onde empresas frequentemente desrespeitam direitos sociais básicos (Nelson; Teixeira, 2019). Seus efeitos jurídicos, chamados “dano social”, impactam negativamente a sociedade (Azevedo, 2004), incluindo prejuízos patrimoniais e trabalhistas, resultando em condições de trabalho precárias, baixos salários e falta de proteção social, afetando a estabilidade econômica e a coesão social. Considerando a relevância do aspecto social no desenvolvimento, e desde uma perspectiva sustentável, o conceito tem se tornado cada vez mais relevante no contexto das relações de trabalho, despertando preocupações tanto entre acadêmicos quanto entre legisladores e profissionais do Direito do Trabalho.

A Constituição brasileira (Brasil, 1988) assegura direitos sociais e individuais como valores supremos de uma sociedade fraterna e sem preconceitos. Ademais, no contexto da administração pública, constitucionalmente, existe a responsabilidade de acompanhar e controlar obrigações

trabalhistas em contratos de terceirização. O princípio da eficiência se soma aos demais, sem se sobrepor sob pena de riscos à segurança jurídica (Di Pietro, 2019). De modo que Santos e Biavaschi (2014) afirmam que a terceirização no Brasil, baseada na redução de custos e precarização do trabalho, é inaceitável para instituições públicas, que devem promover trabalho justo e equitativo. Logo, o estudo sobre *dumping* social, com dedicação exclusiva de mão de obra, no contexto brasileiro, baseia-se na legislação que exige a busca pelo menor preço, envolvendo as atividades de terceirização.

Ainda, é importante esclarecer que o termo “mão de obra” é uma expressão prevista na legislação brasileira, especialmente nas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, Lei nº 14.133/2021, abrangendo não apenas o aspecto físico do trabalho manual, mas englobando a força de trabalho humana com habilidades, conhecimentos e competências necessárias para a execução de determinadas atividades contratadas (Brasil, 2021).

Este estudo foca na terceirização na administração pública brasileira e sua regulamentação sob os direitos privado e público, analisando questões legais, constitucionais e laborais relacionadas à terceirização para entender o *dumping* social e identificar lacunas nas regulamentações e práticas administrativas. Essa abordagem visa aprimorar políticas públicas e práticas de contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal, focando na terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra e no critério de menor preço. O presente estudo analisa a relevância da contratação de serviços terceirizados com mão de obra dedicada exclusiva para a ocorrência de *dumping* social nos contratos administrativos do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI) em Serviços Públicos entre 2019 e 2023. Por fim, os resultados evidenciam a existência de um ciclo de invisibilidade e fragilização de vínculos contratuais, que compromete a eficácia dos princípios constitucionais da dignidade humana, do valor social do trabalho e da justiça social.

2. BASES TEÓRICAS

2.1 *Dumping* social

A análise do conceito jurídico de “*dumping* social” requer uma compreensão da sua origem etimológica, inicialmente usado no contexto econômico. O termo *dumping* foi definido no Tratado Internacional *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) de 1947, no item I do art. VI. Segundo o GATT, *dumping* ocorre quando produtos são introduzidos no comércio de outro país a um valor inferior ao normal, causando prejuízo ou ameaça significativa a uma indústria nacional (GATT, 1947). Essa proposição foi o resultado tangível das negociações para a criação de uma Organização Internacional do Comércio (Marques, 2008), além de desempenhar um papel significativo na regulação das relações comerciais, visando fortalecer e preservar o equilíbrio

entre os mercados pela implementação de políticas aduaneiras entre Estados (Oliveira, 2017).

A prática do *dumping* é frequentemente observada em estratégias de empresas que buscam expandir seus mercados, comercializando seus produtos a preços extremamente baixos, ou abaixo do custo de produção. Essa tática é adotada temporariamente, visando eliminar a concorrência durante um determinado período (Frota, 2014). Entre as modalidades de *dumping* se evidenciam o *dumping* por excedente, o *dumping* predatório, o *dumping* estrutural, o *dumping* ecológico, o *dumping* cambial e o *dumping* social – sendo o último influenciado pelo custo da mão de obra e direitos trabalhistas (Silva, 2005).

O termo *dumping* é adequado para descrever práticas econômicas que suprimem a concorrência no mercado interno, e quando essas práticas envolvem a redução dos custos sociais – desconsiderando os direitos trabalhistas e previdenciários –, elas são justamente denominadas “*dumping* social” (Souto Maior *et al.*, 2014; Dutra, 2017). Ademais, entender o trabalho humano apenas como um fator de produção para lucro, sem o devido respeito aos trabalhadores, é uma visão equivocada (Fernandez, 2014). Portanto, o *dumping* social considera que práticas nacionais e globais se influenciam mutuamente, afetando a economia geral (Fernandez, 2014; Souto Maior *et al.*, 2014).

A concepção de *dumping* social no direito interno da abordagem tradicional do direito internacional pode ser evidenciada por destacar duas formas de reduzir os custos de mão de obra: 1. Supressão direta de direitos trabalhistas, configurando um risco calculado ou presumido pelos empregadores; 2. Transferência de unidades fabris para regiões com pouca ou nenhuma regulamentação de direitos sociais, com garantias laborais mínimas desrespeitadas (Dutra, 2017). A prática reflete uma vertente de concorrência desleal, oferecendo produtos e serviços a preços baixos devido a condições de trabalho precárias, comprometendo a justiça econômica, causando danos sociais, prejudicando as condições de trabalho e a concorrência justa (Fernandez, 2014). Ademais, representa a deterioração das condições de trabalho para aumentar o lucro do empregador, sacrificando obrigações sociais e direitos dos empregados, comprometendo a proteção social e as condições mínimas de trabalho (Pinto, 2011).

Portanto, a prática do *dumping* social é, em certa medida, reflexo das reformas presentes relativas às práticas laborais e que têm impactos no Estado de bem-estar social (Cordella; Grilo, 2001; Guillén; Matsaganis, 2000; Kay, 2000). Ademais, essa prática, mesmo que não alcance seus objetivos econômicos, causa danos significativos aos trabalhadores e à sociedade (Souto Maior; Moreira; Severo, 2014).

2.1.1 *Dumping* social no contexto brasileiro

A intensificação de estratégias empresariais voltadas à redução de custos e ao aumento da competitividade tem gerado preocupação entre estudiosos do Direito do Trabalho, sobretudo diante dos efeitos prejudiciais que tais práticas produzem sobre os direitos dos trabalhadores e a estrutura social (Araujo, 2011). Esse cenário tem sido associado ao fenômeno do *dumping* social, que ainda não é formalmente reconhecido como objeto do Direito do Trabalho no ordenamento jurídico brasileiro (Leão, 2020).

Embora o *dumping* social não esteja explicitamente contemplado na legislação trabalhista, o Direito Social, essencialmente valorizado na Constituição Federal, é uma noção axiológica que confere incidência prática independentemente de uma legislação específica, e que pode influenciar a realidade, até mesmo contrariando leis existentes se necessário (Souto Maior, 2007). Portanto, entre algumas práticas prejudiciais aos direitos garantidos à classe trabalhadora se podem exemplificar o atraso reiterado no pagamento de salários, e a demissão frequente sob alegação de justa causa sem o pagamento sequer das verbas incontroversas, pagamento de salários informalmente, trabalho em horas extras de forma habitual, não recolhimento dos benefícios sociais, não concessão de férias, não concessão de intervalo para refeição e descanso, trabalho em condições insalubres ou perigosas, prática de assédio moral coletivo no ambiente de trabalho (Souto Maior; Moreira; Severo, 2014).

Portanto, em vez de ser aceito como uma prática legítima de concorrência, o *dumping* social deve ser combatido como uma ameaça aos direitos trabalhistas e à dignidade dos trabalhadores (Nascimento, 2011). Logo, o “*dumping* social” configura uma forma de competição desleal com a exploração de trabalho precário, sendo uma preocupação crescente no contexto das legislações e práticas empresariais, fenômeno que não se restringe apenas ao comércio internacional, mas se manifesta também em práticas internas, principalmente em contextos de terceirização de serviços (Fernandez, 2014).

2.2 Terceirização na administração pública

A terceirização é um fenômeno que separa a relação econômica de trabalho da relação trabalhista correspondente. Nesse processo, o trabalhador é inserido no processo produtivo do órgão contratante, mas não mantém uma relação de emprego direta com ele. Em vez disso, os laços trabalhistas são estabelecidos com uma empresa intermediária. Segundo Delgado (2017), a terceirização cria uma relação tripartite na contratação de mão de obra no mercado capitalista: o trabalhador, que executa suas funções para o órgão contratante; a empresa terceirizada, que emprega o trabalhador e estabelece os vínculos trabalhistas; e o órgão contratante, que determina as tarefas a serem realizadas, mas não assume o papel tradicional de empregador em relação

ao trabalhador envolvido. Ainda, o autor demonstra preocupação com as consequências desse modelo de contratação, especialmente quando se trata da proteção do trabalhador que possui menos recursos, já que ele se distancia dos princípios fundamentais do Direito do Trabalho.

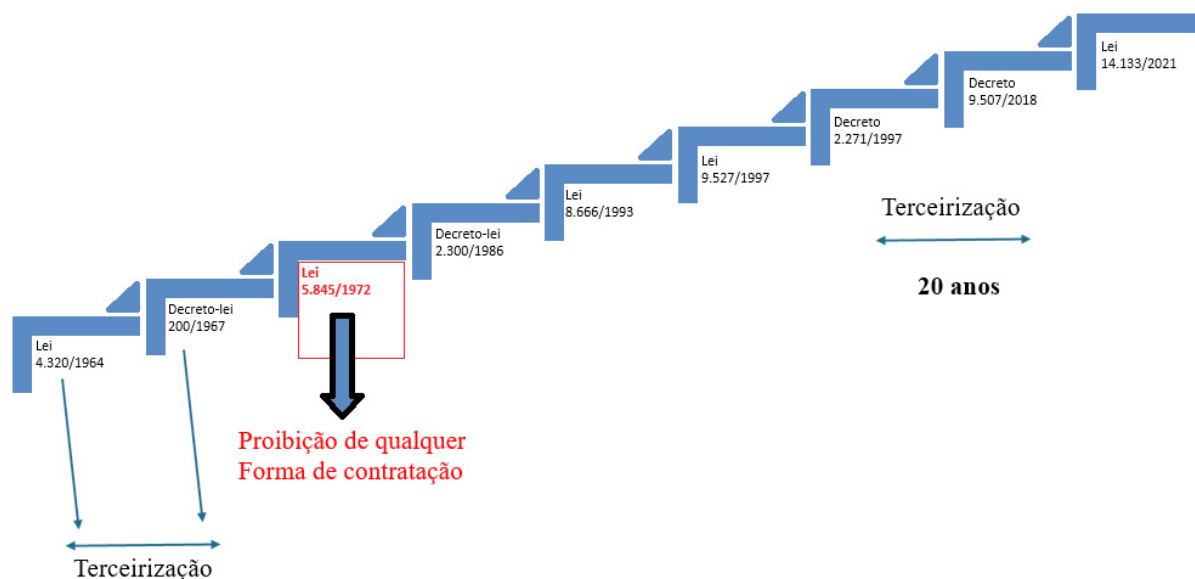
Neste contexto, a terceirização se tornou um fenômeno global, que embora apresente semelhanças internacionais, suas características variam conforme fatores estruturais, conjunturais, históricos, culturais, econômicos e políticos, tanto nacionais quanto internacionais (Santos, 2022). A terceirização na Administração Pública esteve, por muito tempo, concentrada nas atividades-meio, sendo tratada com cautela pelo ordenamento jurídico e pela jurisprudência, especialmente diante das preocupações com a precarização das relações de trabalho. Contudo, esse entendimento sofreu uma inflexão a partir do julgamento da ADPF 324/DF e do RE nº 958.252/MG (Tema 725 da repercussão geral), quando o Supremo Tribunal Federal passou a considerar lícita a terceirização em todas as atividades, inclusive as finalísticas, tanto na esfera pública quanto na privada, desde que garantida a devida fiscalização das obrigações trabalhistas.

A contratação de serviços pela Administração Pública com empresas privadas é uma das principais formas de execução indireta de serviços pelo Estado Brasileiro. Essa prática ocorre quando o Estado delega a prestação de determinados serviços a terceiros, buscando aproveitar a especialização e os recursos disponíveis no setor privado. Nesse contexto, a seleção das empresas se faz, em geral, por meio do procedimento licitatório, que é o processo formal estabelecido por lei para a contratação de bens e serviços pelo poder público (Santos; Oliveira, 2010).

2.2.2 Terceirização na administração pública brasileira

No Brasil, a contratação pública evoluiu com diversas legislações (Alves, 2020). A terceirização no setor público começou com a Lei nº 4.320/1964, que, embora não mencione explicitamente a terceirização, aborda a contratação de serviços pela Administração Pública e legislações subsequentes moldaram essa prática, considerando aspectos como atividades executivas e de apoio (Decreto-Lei nº 200/1967), atividades como transporte e limpeza (Lei nº 5.645/1970), licitações e contratos (Decreto-Lei nº 2.300/1986), rigor em licitações (Lei nº 8.666/1993), execução indireta (Decreto nº 2.271/1997, vigente até 2018), definição de condições para terceirização na Administração Pública (Decreto nº 9.507/2018), a consolidação e inovação de procedimentos licitatórios (Lei nº 14.133/2021). Ainda assim, a legislação brasileira é ambígua, não distinguindo claramente entre terceirização e intermediação de força de trabalho (Carelli, 2003). Figura 1.

Figura 1 – Contexto histórico da legislação



Fonte: elaboração própria.

A terceirização no setor público brasileiro, conforme observado pela doutrinadora Vieira (2006), tornou-se mais evidente na década de 1990, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, se concentrando na criação de novas carreiras de nível superior e na extinção de cargos de nível médio e intermediário. Com isso, o contexto brasileiro permite que a Administração Pública contrate uma empresa privada para fornecer serviços sem estabelecer vínculo direto com os funcionários, focando nos serviços prestados e não nas pessoas (Freitas, 2011). Portanto, apesar da legislação afirmar que trabalhadores terceirizados não devem estar subordinados ao tomador de serviço, na prática, ocorre uma subordinação direta desses trabalhadores, evidenciada por diversos fatores (Carelli, 2003; Grillo; Carelli, 2021). Ainda, as práticas de terceirização podem ser qualificadas de “terceirização falsa”, com contratos que disfarçam a alocação de mão de obra como serviços técnicos especializados, que embora pareçam legais, não envolvem a prestação real de serviços, mas o fornecimento de mão de obra ao Estado, contornando a exigência de concurso público, favorecendo o nepotismo político e comprometendo o interesse público (Di Pietro, 2009).

Adicionalmente, nos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, o custo trabalhista influencia diretamente o preço final, pois o salário é a base para encargos trabalhistas e tributários, impactando a viabilidade econômica da proposta (Sarai, 2021). Portanto, buscando minimizar o impacto negativo da prática de gestão, Carvalho *et al.* (2020) sugerem avaliar custos, realizar análises criteriosas, conduzir diligências e consultar outros órgãos públicos

para evitar contratações baseadas apenas em preços baixos, comprometendo a execução dos serviços e os direitos dos trabalhadores. De outra parte, Justen Filho (2013) enfatiza que agentes públicos devem realizar uma análise minuciosa das propostas para verificar sua viabilidade. Complementarmente, uma análise rigorosa é fundamental, pois propostas com preços inexequíveis podem comprometer a qualidade dos serviços e a eficiência administrativa (Niebuhr, 2011).

Propostas com valores muito baixos podem resultar em serviços de menor qualidade, prejudicando os interesses públicos e a eficácia das atividades. Porém, apesar de a Lei de Licitações brasileira tenha previsto vários critérios de julgamento, a busca pelo menor preço ainda predomina, conduzindo a preços inexequíveis e contratações ineficazes (Signor *et al.*, 2022), o que requer a realização de diligências para avaliar a viabilidade (Lima, 2022). Ademais, apesar das melhorias nas regulamentações, a terceirização baseada no menor preço gera precarização, com frequentes denúncias de descumprimento de obrigações trabalhistas, como atrasos salariais e falta de benefícios (Freitas, 2011).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na percepção humana (Stake, 2011). A metodologia exploratória-descritiva foi escolhida por permitir familiarizar-se com o tema (Gil, 2002), o método indutivo para desenvolver proposições gerais a partir de observações particulares (De Barba, 2022), enquanto a abordagem dialética interpretou fenômenos sociais (Souza, 2023). A pesquisa incluiu etapas como a identificação da população-alvo, abrangendo gestores, trabalhadores terceirizados, representantes sindicais e auditores fiscais do trabalho.

3.1 População

A seleção da amostra focou em indivíduos diretamente envolvidos nas contratações de serviços de secretariado e apoio administrativo do MGI em Serviços Públicos.

3.2 Amostra

A amostra foi composta por treze profissionais, sendo eles: nove trabalhadores terceirizados da área de secretariado e apoio administrativo, um gestor, dois representantes sindicais e um auditor fiscal. A amostragem intencional assegurou representatividade e diversidade, ajustando o tamanho conforme a saturação dos dados.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados se amparou em entrevistas semiestruturadas e análise documental. As entrevistas individuais foram realizadas entre 30 de janeiro e 9 de fevereiro de 2024, com um

roteiro de 14 perguntas aprovado pelo Comitê de Ética da instituição de ensino e pesquisa dos autores. Todas as entrevistas, foram gravadas com consentimento dos participantes.

3.3.1 Transcrição das entrevistas

Concluídas, as entrevistas foram transcritas – com apoio da ferramenta Cockatoo.IA –, os textos foram revisados e serviram para posterior análise de conteúdo – conforme indicado por Gibbs (2009).

3.3.2 Codificação dos dados

As transcrições foram codificadas com técnicas de análise de conteúdo – conforme indicado por Bardin (2011) – com o apoio do software Atlas.ti (versão web). Os temas, conceitos e ideias das respostas foram identificados e categorizados, capturando a diversidade e complexidade dos fatores que influenciam o fenômeno estudado, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Categoria e código analítico

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
Experiência de Trabalho	Descrição da experiência como terceirizado no Ministério	EXP01: Descrição geral da experiência no Ministério EXP02: Aspectos positivos da experiência EXP03: Aspectos negativos da experiência
Execução do Contrato e Mudança de Empresa	Principais motivos de mudança de empresa	ECME01: Experiência de terceirizados com a não execução do contrato pela empresa contratada ECME02: Motivos que levaram à mudança de empresa terceirizada devido à não execução do contrato ECME03: Impacto da não execução do contrato na rotina de trabalho dos terceirizados ECME04: Medidas adotadas diante da não execução do contrato pela empresa terceirizada
Remuneração e Benefícios	Percepção das mudanças salariais e nos benefícios	RB01: Percepção dos terceirizados sobre mudanças salariais ao longo do tempo RB02: Experiência dos terceirizados com redução salarial ao mudar de empresa terceirizada RB03: Experiência dos terceirizados com redução ou retirada de benefícios ao mudar de empresa terceirizada
Prejuízos Trabalhistas	Situações específicas de prejuízo em verbas trabalhistas	PT01: Experiência dos terceirizados com atrasos no pagamento PT02: Consequências dos atrasos no pagamento para os terceirizados PT03: Experiência dos terceirizados com descontos indevidos no salário PT06: Percepção dos terceirizados sobre a responsabilidade das empresas terceirizadas em relação aos prejuízos trabalhistas

Categorias	Aspectos Analisados	Códigos Analíticos
Férias e Procedimentos de Marcação	Gozo de férias anuais e procedimentos de marcação	FL01: Experiência dos terceirizados com a impossibilidade de usufruir férias devido a mudanças frequentes de empresa FL02: Impacto da falta de usufruto de férias na vida profissional e pessoal dos terceirizados FL03: Opinião dos terceirizados sobre a política de marcação de férias adotada pelas empresas terceirizadas FL04: Consequências das férias não usufruídas para os terceirizados em termos de saúde e bem-estar
Processo de Pagamento do Salário	Opinião sobre o processo de pagamento do salário	PP01: Experiência dos terceirizados com atrasos nos pagamentos por parte das empresas terceirizadas PP02: Impacto financeiro e emocional dos atrasos nos pagamentos para os terceirizados
Falta de Depósito do FGTS	Experiências com a falta de depósito do FGTS	FGTS01: Experiência do terceirizados com a falta de depósito do FGTS FGTS02: Consequências financeiras da falta de depósito FGTS03: Providências tomadas diante da situação
Intervenção do Ministério nos Pagamentos	Reação à intervenção do ministério nos pagamentos	INT01: Reação dos terceirizados à intervenção do ministério INT02: Percepção sobre a responsabilidade do ministério nos pagamentos PP05: Opinião dos terceirizados sobre a eficácia das medidas adotadas pelo ministério para lidar com a situação de atrasos nos pagamentos
Tratamento e Discriminação no Ambiente de Trabalho	Avaliação do tratamento e casos de discriminação	TRAT01: Avaliação do tratamento dado aos terceirizados TRAT02: Experiências de discriminação no ambiente de trabalho DISCR01: Relatos de discriminação baseada em gênero, raça, ou outros aspectos
Conhecimento e Utilização de Canais de Denúncia	Conhecimento e uso de canais formais de denúncia	DEN01: Conhecimento sobre canais formais de denúncia DEN02: Experiências pessoais ou conhecidas de utilização desses canais DEN03: Preocupações com retaliações após denúncia
Percepção sobre a Equidade de Direitos	Percepção sobre a falta de direitos em relação aos servidores	EQ01: Impacto da falta de direitos dos terceirizados EQ02: Opinião sobre a equiparação de direitos entre terceirizados e servidores EQ03: Sugestões para melhorar a equidade no ambiente de trabalho

Fonte: elaboração própria (2024).

Ainda, nuvens de palavras foram usadas para visualizar termos frequentes, facilitando a interpretação e garantindo a fidelidade das informações (Heimerl *et al.*, 2014).

3.3.3 Identificação de padrões

A análise sistemática das codificações buscou identificar padrões, tendências e relações entre os temas emergentes. Foram destacadas similaridades e divergências nas respostas dos diversos atores envolvidos, visando compreender suas perspectivas individuais e coletivas.

3.3.4 Interpretação dos resultados

Paralelamente, foram analisados relatórios governamentais, contratos, editais e relatórios de auditoria dos últimos cinco anos, e outros documentos relacionados a serviços terceirizados de apoio administrativo e secretariado. Utilizando o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do MGI, foram acessadas informações sobre contratos firmados pelo então ministério da Economia no período de 2019 a 2023. Embora os contratos e documentos analisados, inclusive aqueles obtidos por meio do SEI do MGI, sejam de acesso público, a Comissão de Ética do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos foi devidamente cientificada sobre a utilização dessas fontes institucionais, em observância aos princípios éticos. A análise crítica dos resultados explorou as interações entre os atores envolvidos e suas influências nas contratações públicas, embasada em teorias e legislações relevantes.

3.3.5 Apresentação dos resultados

Os resultados da pesquisa, se apresentam a partir da análise, que buscou extrair significados e inferências das informações, utilizando categorias preestabelecidas e emergentes. Dados foram ilustrados com citações e recursos visuais para facilitar a compreensão. Vale ressaltar que se respeitou a privacidade dos participantes, mantendo a confidencialidade e anonimato. Os resultados ajudaram a identificar questões-chave e formular recomendações pertinentes.

3.3.6 Triangulação dos dados

Adicionalmente, se realizou a triangulação de dados para comparar informações de diversas fontes, buscando validar e aumentar a confiabilidade dos resultados. A documentação adequada das fontes de dados utilizadas e a transparência no processo de análise foram garantidas, permitindo que a pesquisa seja replicada e validada por outros pesquisadores.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise documental focou nos contratos de serviços de secretariado e apoio administrativo do Ministério da Economia (2019–2023) – atual MGI. Regidos pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), esses contratos, com duração inicial de um ano e possibilidade de prorrogação por mais um, não atingiram o prazo máximo de sessenta meses, apresentando rescisões antecipadas e penalidades. Detalhes sobre cada contrato apresentados a seguir.

- a) Do contrato de secretariado – O contrato foi de novembro de 2019 a outubro de 2022, totalizando 2 anos, 10 meses e 7 dias. De janeiro a outubro de 2022, o Ministério da Economia assumiu o pagamento de salários, insumos e benefícios legais, incluindo FGTS, INSS e verbas rescisórias. Durante menos de um ano de contrato, a empresa contratada atrasou os pagamentos dos salários de agosto/2023 e dos benefícios de setembro/2023. Em menos de cinco anos, foram contratadas duas empresas.
- b) Do contrato de auxiliar administrativo – O contrato iniciado em novembro de 2019 durou dois anos, encerrando-se em novembro de 2021. A empresa contratada não cumpriu obrigações trabalhistas, especialmente o recolhimento de benefícios sociais, resultando em notificações e penalidades. O contrato foi rescindido antes do prazo, e a empresa foi temporariamente impedida de participar de novas licitações. Uma nova licitação levou à contratação de outra empresa com proposta reduzida, alterando salários e benefícios dos colaboradores. O contrato, planejado até novembro de 2026, foi prorrogado até novembro de 2023, mas a empresa decidiu não estender além de janeiro de 2023. Entre 2019 e 2023, foram realizadas três licitações e contratadas três empresas.

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

A prática de contratar serviços terceirizados com base no menor preço é aceita na Administração Pública brasileira, visando economia e eficiência, conforme a Lei de Licitações e Contratos (Brasil, 2021a). Contudo, essa abordagem impacta nas condições de trabalho dos terceirizados, resultando em diversas consequências adversas, para o trabalhador, pela falta de um modelo específico de contratação. A própria legislação, e as instituições normativas no âmbito federal, trazem inconsistências no seu bojo, permitindo que empresas pratiquem atos para ganhar licitação – muitas vezes qualificados como ilícitos –, como a sonegação e a supressão de direitos – seja pelo salário ou benefícios. Nesse contexto, Lima (2022), Justen Filho (2013) e Niebuhr (2011) enfatizam a importância da exequibilidade dos preços nas planilhas de custos em licitações. Lima (2022) destaca a necessidade de verificar a viabilidade dos preços em contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Niebuhr (2011) alerta que propostas muito baixas podem resultar em contratos mal executados e serviços de baixa qualidade.

Justen Filho (2013) observa que propostas abaixo do orçamento da Administração aumentam a presunção de inexecutabilidade.

A inadimplência da empresa em relação às obrigações trabalhistas e previdenciárias gera insegurança jurídica para o Ministério que, conforme jurisprudência do Superior Tribunal Federal, pode ser responsabilizado de forma subsidiária, desde que demonstrada a omissão no dever de fiscalização nos termos do Tema 246/STF da Repercussão Geral, RE nº 760931/DF. Como destacam Carvalho Filho (2022) e Justen Filho (2021), o descumprimento dessas obrigações pode ensejar a responsabilização subsidiária da Administração especialmente em contextos marcados por precarização das condições de trabalho e recorrente inadimplemento de direitos por parte das contratadas.

Para garantir os direitos dos trabalhadores, se deve adotar medidas cautelares e procedimentos para novas contratações (Brasil, 2021b), situação que afeta diretamente os trabalhadores envolvidos, gerando insegurança e instabilidade. Porém, a falta de critérios objetivos para avaliar a exequibilidade dos preços nas licitações de serviços terceirizados, para evitar incertezas no julgamento, aumenta a complexidade do problema enfrentado pela Administração Pública. Isso evidencia a necessidade de um processo mais criterioso na seleção de fornecedores e na avaliação das propostas, reduzindo o risco de contratação a preços excessivamente baixos (Carvalho *et al.*, 2020).

A administração deve analisar detalhadamente os custos apresentados pelo licitante e solicitar informações adicionais, especialmente quando há grande discrepância entre o valor proposto e o orçamento elaborado pela Administração (Justen Filho, 2013). Porém, evidências apontam a inexistência de acompanhamento e monitoramento próximo do processo por parte da gestão pública, em relação às características e capacidades das empresas postulantes e seu potencial de cumprimento das propostas apresentadas. Entretanto, apesar da necessidade de análise detalhada das planilhas de preços, a Lei de Licitações e Contratos não oferece diretrizes específicas para essa avaliação, diferentemente das obras e serviços de engenharia. Com isso propostas abaixo de 75% do orçamento devem ser consideradas inexequíveis (Brasil, 2021c).

A viabilidade das propostas para serviços terceirizados com mão de obra dedicada depende da disposição das empresas em garantir a exequibilidade com lucros reduzidos (Lima, 2022). Tal fato se vê refletido em situações em que a empresa postulante apresenta propostas com orçamentos de lucro reduzido e condições não condizentes às contingências em potencial, que não devem ser questionados pelos gestores públicos, e que, muitas vezes, resultam em contratos adjudicados e futuramente interrompidos. Portanto, a lacuna no processo licitatório permite propostas com preços irrisórios, comprometendo a qualidade dos serviços e as condições de trabalho dos terceirizados.

Discute-se, ainda, a regularidade de a empresa utilizar o benefício da desoneração da folha de pagamento ao formular proposta para licitação cujo objeto difere da atividade principal que o vincula a esse regime (Lei nº 12.546/11). A discussão é pelo fato de já entrarem no certame com vantagem econômica ao aplicarem a alíquota reduzida de encargos previdenciários. Além disso, em certos casos, por estarem vinculadas a convenções coletivas que possuem salários e benefícios inferiores aos praticados por outras categorias que possuem convenções específicas ao objeto licitado. A Administração não pode exigir, nos editais, que a empresa use a mesma norma coletiva considerada no planejamento da contratação, visto que é orientativa, ou desclassificá-la (Amorim, 2019). Além disso, apesar da unicidade sindical no Brasil, é comum que licitantes estejam vinculadas a Sindicatos diferentes, conforme suas atividades econômicas (Sarai, 2021). Portanto, observa-se a relevância de revisar os normativos para garantir julgamento justo e práticas sustentáveis na busca pelo menor preço.

4.2 Da incidência de prática de *dumping* social nas contratações de serviços terceirizados

A prática de *dumping* social está ligada à deterioração dos contratos de trabalho, onde empregadores priorizam lucros em detrimento das obrigações sociais (Pinto, 2011), o que se confirma tanto em entrevistas como na análise documental. Empresas contratantes buscam maximizar seus ganhos, frequentemente à custa dos direitos e benefícios trabalhistas, por meio da redução de custos nas contratações. Essa prática pode agravar a situação dos trabalhadores, seja pela exigência de múltiplas funções, que pode gerar sobrecarga, seja pelo desvio de função, quando são atribuídas atividades diferentes das originalmente contratadas, sem o devido reconhecimento ou remuneração.

Outro ponto de destaque é a alta frequência de rescisão de contrato administrativo, acarretando significativa rotatividade de empresas contratadas pelo ministério, causada por inadimplência e propostas com preços baixos que não cumpriram as obrigações legais. Essa situação afeta os empregados em seus direitos como salários, benefícios, férias, dentre outros direitos que são negligenciados pela empresa e, principalmente, provoca uma instabilidade.

A constante rotatividade de empresas contratadas gera uma instabilidade permanente, comprometendo os direitos trabalhistas, como as férias regulares. Com isso, se evidenciam dificuldades relacionadas ao gozo de férias, afetando a motivação dos trabalhadores e, conseqüentemente, a eficiência dos serviços prestados. Apesar da terceirização configurar um serviço caracterizado como “posto de trabalho” e com isso o vínculo é entre empregado/empresa, o que se verifica, na prática, é que as empresas saem e os trabalhadores permanecem no órgão exercendo as mesmas funções e nos meus ambientes de trabalho, apenas trocando de empresas,

com relatos de períodos que variam entre 2 a 29 anos de ministério. A rotatividade das empresas impacta o direito às férias, pois o tempo de serviço não é considerado pela nova empresa. Ainda que o pagamento das férias não usufruídas, previsto no art. 148 da CLT, constitua obrigação legal nas rescisões contratuais, tal medida não cumpre a função social e protetiva do instituto. A mera compensação financeira não assegura o efetivo descanso, tampouco a recuperação física e mental do trabalhador, comprometendo seu bem-estar e o direito ao lazer e à convivência social. Porém, convém ressaltar que o gozo das férias é indispensável à preservação da dignidade do trabalhador e não pode ser tratado como simples crédito pecuniário (Souto Maior, 2014).

A rotatividade das empresas terceirizadas prejudica os trabalhadores, que não usufruem plenamente desse direito, resultando na precarização das condições de trabalho.

Quando sai a empresa, ela paga aquelas férias na rescisão e ali acabou férias, ele começa do zero de novo e aí ele fica um ano para conseguir o direito de férias e depois desse ano que ele consegue o direito ele ainda pode ficar 11 meses na espera para tirar essas férias. E aí nesse período, dependendo da empresa ...é encerrado o contrato... E aí esse trabalhador ficou sem férias de novo e começa tudo de novo... eles anunciam que ou pede para sair ou começa a atrasar, não tem dinheiro para pagar as férias...

Entrevistado 5.

Durante as entrevistas, os participantes foram questionados sobre o procedimento adotado pela empresa para agendar as férias, e todos relataram que o processo é realizado por meio de sorteio, sem que tenham a liberdade de escolher o período desejado. Essa prática, embora seja uma prerrogativa de lei, pois é a empresa quem decide o período, não é uma prática humanizada, conforme relatado pelo entrevistado 10.

... a gente não pode escolher o mês... tem que aceitar... Muitos têm filhos, muitos têm uma certa programação que tenta fazer no ano, isso acaba prejudicando ... E desmotiva, porque você trabalha o ano inteiro, pensa em usufruir suas férias em um período que você não pode. Você tem que aceitar o que a empresa te dá ali... **Entrevistada 10.**

A impossibilidade de usufruir das férias devido à rotatividade das empresas contratadas vai além da exploração salarial, manifestando-se na negação de direitos básicos como férias, descanso e segurança no trabalho, afetando negativamente tanto os trabalhadores quanto a sociedade, comprometendo a justiça social e o desenvolvimento sustentável (Souza Maior, 2007).

A rotatividade de empresas impede o acúmulo de tempo de serviço necessário para o gozo de férias, privando os trabalhadores de descanso remunerado e comprometendo sua saúde. A falta desse direito reflete uma desconsideração pelos direitos fundamentais dos trabalhadores em favor do benefício econômico das empresas contratantes (Nascimento, 2011; Pinto, 2011).

O não recolhimento de benefícios sociais é uma realidade para muitos trabalhadores

terceirizados. Benefícios sociais são essenciais para a proteção social dos trabalhadores. No caso brasileiro, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) oferece segurança em caso de demissão sem justa causa, enquanto o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) garante benefícios como aposentadoria e auxílio-doença. A inadimplência no recolhimento dessas contribuições permite que empresas explorem mão de obra barata, privando os trabalhadores de seus direitos (Brasil, 1990; Brasil, 1991). Porém, se verifica a prática de inadimplência no recolhimento do FGTS e do INSS entre muitos trabalhadores terceirizados, com atrasos e falta de recolhimento, expondo-os à vulnerabilidade, conforme relatado pelo Entrevistado 10.

Eu tenho 20 anos que trabalho como terceirização. Eu tenho alguns lapsos faltando de INSS. Eu tenho registros que a empresa entrou, pagou o primeiro mês e dois anos não pagou... muitos terceirizados têm isso. **Entrevistado 10.**

A inadimplência no recolhimento de benefícios sociais gera insegurança social, pois os trabalhadores ficam sem acesso a benefícios essenciais em situações de necessidade, como demissão, doença ou aposentadoria. A falta de recolhimento de benefícios sociais impede a formação de uma reserva financeira para demissões.

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

A conduta como uma violação dos direitos trabalhistas configura um dano social que afeta não só os trabalhadores individualmente, mas também compromete a estabilidade econômica e a coesão social (Azevedo, 2004). Essa situação é ilustrada abaixo:

Eu sempre percebo que ela deposita com atraso. Tem mês que a empresa deposita 3 meses de FGTS no mesmo mês. Não é todos os meses que é depositado... Eu me sinto insegura... Eu sei que o Ministério é um órgão muito responsável, mas e a empresa? Será que ela repassa direitinho, para que a gente não fique prejudicado? **Entrevistado 4.**

Ainda em relação ao não recolhimento dos benefícios, a sonegação contribui para a descapitalização do sistema previdenciário, impactando toda a sociedade. Essa prática representa um desrespeito à ordem jurídica trabalhista e caracteriza *dumping* social, posto que os recolhimentos previdenciários servem igualmente ao custeio da Seguridade Social (Souto Maior; Moreira; Severo, 2014).

Relatos de atrasos nos pagamentos e outros prejuízos evidenciam a realidade dos trabalhadores terceirizados fora dos padrões de justiça social. Os atrasos salariais afetam

significativamente suas vidas, gerando dívidas acumuladas e dificuldades para arcar com as necessidades básicas. O atraso no pagamento causa insegurança e instabilidade financeira para os trabalhadores terceirizados, impedindo-os de planejar o futuro e viver com dignidade (Souto Maior, 2007). O desrespeito aos direitos básicos desses trabalhadores contribui para a precarização do trabalho (Fernandez, 2014; Souto Maior, 2007). Esse tipo de situação se qualifica como algo análogo à uma afronta aos direitos e à dignidade do trabalhador (Souto Maior, 2007; Fernandez, 2014). As famílias também enfrentam problemas devido à falta de recursos.

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

Em termos legais, os contratos analisados mostram que os terceirizados trabalham 44 horas semanais, distribuídas entre os dias úteis. Dados analisados indicam a ausência de pagamento por horas extras e de um sistema de compensação de jornada. Nesse sistema, horas extras são substituídas por folgas ou redução de horas, acumulando horas positivas ou negativas, sendo as negativas uma “dívida” e as positivas um “saldo”. Ainda, existem descontos salariais para horas negativas e que, para horas positivas, a empresa adota medidas punitivas, proibindo a extrapolação da jornada e não pagando horas extras.

... a empresa, ela tem o direito de descontar da gente, tanto se a gente faz horas negativas ou positivas. Então, não há compensação. Porque o contrato junto com o Ministério não prevê hora extra... **Entrevistado 11.**

Os trabalhadores terceirizados frequentemente excedem sua jornada sem compensação por horas extras ou banco de horas, violando regras trabalhistas e caso o ministério não realize um acompanhamento contratual efetivo poderá responder de forma subsidiária.

A análise revela, também, que o tratamento desigual entre servidores públicos e terceirizados gera discriminação e invisibilidade para estes últimos, impactando negativamente sua autoestima e percepção de valor no trabalho. Muitos terceirizados se sentem desvalorizados e desrespeitados, o que pode levar a problemas de saúde mental, como ansiedade e depressão.

O órgão me vê como um número mesmo, eu sou só um posto. Então por que eu vou me esforçar, por que eu vou me qualificar, por que eu vou investir na minha carreira se eu não tenho o reconhecimento que deveria ter aqui no meu posto de trabalho? **Entrevistado 5.**

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

Direitos sociais e trabalhistas são relevantes para proteger os trabalhadores e promover relações interpessoais baseadas na justiça e no respeito mútuo (Souto Maior, 2007), para garantir a dignidade humana. A disparidade no tratamento é um problema grave que requer intervenção jurídica (Fernandez, 2014). Porém, conforme evidenciado, a prática conduz a tratamentos diferenciados entre terceirizados e pessoal permanente da administração pública.

[...] Os terceirizados sempre são tratados de uma forma diferenciada, sempre precarizado mesmo. Precarizado é a palavra. [...] tanto no tratamento, tanto no modo de conversar, tanto achar que o terceirizado está aqui para servir, que o terceirizado é uma pessoa abaixo deles... **Entrevistada 10.**

Além disso, os trabalhadores terceirizados, inseridos nos espaços da contratante, estão sujeitos a ações coercitivas e vivem sob a constante ameaça de demissão, tornando-se interinos permanentes sob uma coerção disciplinadora contínua, conforme relatado.

(...) Não é só concursado que tem que ter tratamento digno. Nós somos trabalhadores, a gente estudou, a gente estuda, né? então a gente procura, a gente estuda, então por que a gente não pode ser tratado com dignidade, né? **Entrevistado 12.**

Logo, se evidencia uma percepção de desigualdade entre servidores públicos e trabalhadores terceirizados, principalmente em relação a direitos e benefícios. Essa disparidade causa frustração e um sentimento de injustiça entre os terceirizados, que se sentem desvalorizados em comparação aos servidores concursados. De outra parte, apesar de desempenharem funções semelhantes e assumirem responsabilidades adicionais, os direitos e benefícios dos dois grupos diferem substancialmente, exacerbando a insatisfação e a desvalorização.

Aí a secretária e o servidor fazem a mesma coisa, mas são tratadas de maneira diferente porque estão submetidas a legislações diferentes... A gente tem dois diplomas legais completamente diferentes, regendo pessoas que fazem efetivamente a mesma coisa.
Entrevistado 13.

Outro ponto abordado é o direito ao *home office* que se consolidou como uma realidade para muitos servidores, mas não para os terceirizados.

... o *home office*, por exemplo, ... É algo que muitas vezes fica eu e outra colega na sala num dia que não tem nada e as demais pessoas acabam fazendo *home office*... porque a gente tem estrutura também em casa [...]. **Entrevistado 11.**

Finalmente, a análise dos contratos revela que a ênfase no critério de menor preço nas contratações públicas pode favorecer práticas que, embora nem sempre caracterizem *dumping* social em sentido estrito, resultam em graves prejuízos aos trabalhadores terceirizados. Tais práticas incluem atrasos salariais, descumprimento de obrigações sociais e dificuldades no gozo regular de férias, muitas vezes agravadas pela constante rotatividade das empresas contratadas. Esses elementos, quando sistemáticos e associados à lógica de redução de custos a qualquer preço, podem, segundo Souto Maior (2014), configurar um ambiente propício à ocorrência de *dumping* social, entendido como a precarização estrutural das relações de trabalho em nome da competitividade econômica.

5. CONCLUSÃO

A análise da terceirização de serviços com mão de obra exclusiva, sob o critério de menor preço, revela a necessidade de revisão detalhada de critérios de contratação pelos gestores públicos. Embora vantajoso, o menor preço deve garantir a sustentabilidade das propostas para assegurar a qualidade e continuidade dos serviços.

A análise das práticas de *dumping* social nas contratações públicas coloca em evidência desafios para a administração pública. A seleção de empresa terceirizada, na administração pública, pelo menor preço pode prejudicar a qualidade e continuidade dos serviços devido a propostas inexecutáveis. A ausência de legislação clara sobre a viabilidade dos preços em licitações pode resultar na contratação de empresas incapazes de cumprir suas obrigações. A ausência de critérios claros pode levar a *dumping* social e comprometer a eficácia das políticas públicas, afetando os trabalhadores terceirizados.

Existe, portanto, uma discrepância entre os normativos de contratação de mão de obra pela Administração Pública e a prática de terceirização. Apesar da exigência de concursos públicos, prevalecem contratos de terceirização, considerados por Di Pietro (2009) como desvio das obrigações legais. Permitir que empresas com benefícios fiscais e convenções coletivas distintas participem de licitações pelo menor preço compromete a isonomia entre licitantes e cria uma competição desleal, caracterizada como *dumping* social.

Propostas inexecutáveis com margens de lucro reduzidas potencializam a inadimplência, prejudicando trabalhadores e distorcendo o mercado, resultando em prejuízos para políticas públicas e a sociedade. Essa prática busca vantagens competitivas às custas de direitos de trabalhadores. Assim, mesmo que a legislação sobre contratos de terceirização pressuponha impessoalidade e ausência de subordinação direta, na prática, trabalhadores terceirizados e

servidores trabalham próximos e com atividades iguais ou semelhantes, mas em condições desiguais quanto a salários e benefícios – violando o princípio da igualdade. Trabalhadores terceirizados enfrentam maior pressão para mostrar eficiência comparados aos servidores públicos, cuja estabilidade está garantida.

Logo, este estudo apresenta elementos que visam subsidiar pesquisas futuras e embasar intervenções, voltadas a melhorar as práticas de contratação e promover relações de trabalho mais justas. Busca-se demonstrar que determinadas formas de percepção e tratamento de trabalhadores no âmbito da administração pública podem favorecer a naturalização de desigualdades laborais e, assim, contribuir para a legitimação de práticas que resultam em *dumping* social, ao inferiorizar esses indivíduos, desvalorizar suas funções e reforçar sua invisibilidade social. Ressalta-se a necessidade de revisão crítica das práticas de terceirização e contratação de mão de obra pela administração pública. Não obstante, a escassez de estudos sobre *dumping* social em contratos terceirizados na administração pública, sobretudo a brasileira, ainda limita a possibilidade de generalização dos resultados.

Como contribuição final, se propõe o aperfeiçoamento das práticas de contratação pública, a fim de mitigar os efeitos adversos da terceirização por meio de um equilíbrio entre racionalidade econômica e respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores. Ao enfatizar a centralidade do interesse público e da dignidade do trabalho, espera-se incentivar novas abordagens voltadas à construção de relações laborais mais justas e sustentáveis na administração pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, A.P.G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. **REGEN Revista de Gestão, Economia e Negócios**, v. 1, n. 2, 2020.

AMORIM, V. A. J. de. **Contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra**: a problemática do enquadramento sindical e seus impactos na licitação. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/222199>>. Acesso em 20 de maio de 2024

AMORIM, P. M.; Da COSTA, S. R. Um estudo sobre a aplicação da gestão do conhecimento na administração pública. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 8, p. 57870–87884, 2020. DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-263>

ARAÚJO, A. F. A necessária repressão da justiça do trabalho aos casos de *dumping* social. **Revista da ESMAT** 13, João Pessoa, n. 4, p. 18–36, 2011.

AZEVEDO, A. J. de. Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. **Revista Trimestral de Direito Civil**, v. 5, n. 19, p. 211–218, Rio de Janeiro, 2004.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo, LTC, 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25.02.1967**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20200%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10.12.1970**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm#:~:text=L5645&text=LEI%20N%C2%BA%205.645%2C%20DE%2010%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201970.&text=Estabelece%20diretrizes%20para%20a%20classifica%C3%A7%C3%A3o,federais%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21.11.1986**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL, **Lei nº 8.036, de 11.05.1990**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL, **Lei nº 8.213, de 24.07.1991**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 07.07.1997**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm#:~:text=DECRETO%20No%202.271%2C%20DE%207%20DE%20JULHO%20DE%201997.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de,que%20lhe%20confere%20o%20art.>>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil. 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Lei de Licitações nº 8.666/93. 21 jun. 1993**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 12 outubro de 2022

BRASIL. **Decreto nº 9.507. Decreto execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal. 21 set. 2018**. Acesso em 20 de maio de 2024

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133. 1 abr. 2021**. Acesso em 20 de maio de 2024

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

CARVALHO, A. C. G. *et al.* **A formação do preço nas contratações de serviços contínuos pelo poder público: um estudo de caso em um processo licitatório do Centro Universitário Municipal de Franca – Uni-FACEF**. *Diálogos em Contabilidade: Teoria e Prática*, v. 7, n. 1, 2020.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 27ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CORDELLA, T.; GRILO, I. Social *dumping* and relocation: is there a case for imposing a social clause? **Regional Science and Urban Economics**, v. 31, n. 6, p. 643–668, 2001. doi:10.1016/s0166-0462(01)00063-1

CUNHA, E. N. R. **A ética na administração pública em S. Tomé e Príncipe. Caso de estudo sobre a polícia judiciária santomense**. 2021. Disponível em: <<http://bdigital.ipg.pt/dspace/handle/10314/5211>>. Acesso em 20 de maio de 2024

De BARBA, C. H. *et al.* O método científico na produção da pesquisa em ciências humanas. **Educamazônia-Educação, Sociedade e Meio Ambiente**, v. 15, n. 2, jul-dez, p. 46–63, 2022. Disponível em: <<https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/educamazonia/article/view/10193>>. Acesso em 20 de maio de 2024.

DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. 2017, 16 ed. rev. e ampl. São Paulo.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 11.ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

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

DUTRA, L. Z. **Dumping social no direito do trabalho: da precarização das relações de emprego**. Curitiba: Juruá, 2017.

FERNANDEZ, L. **Dumping social**. São Paulo: Saraiva, 2014.

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

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

GATT. **Acordo geral sobre tarifas aduaneiras e comércio 1947**. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_gatt47.pdf>.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

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

GRILLO, S.; CARELLI, R. Respostas judiciais à terceirização: debates e tendências recentes. **Caderno CRH**, 34, p. e021035, 2021.

GUILLEN, A. M.; MATSAGANIS, M. Testing the “social *dumping*” hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. **Journal of European Social Policy**, v. 10, n. 2, p. 120–145, 2000. DOI:10.1177/a012486

HEFFNER, C. D. **Terceirização da mão de obra: problemas e prevenção**. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58890/terceirizacao-da-mao-deobra>>. Acesso em 20 de maio de 2024

HEIMERL, F.; LOHMANN, S.; LANGE, S.; ERTL, T. Word cloud explorer: text analytics based on word clouds. 47th Hawaii international conference on system sciences. **Anais. IEEE**, 2014. DOI: 10.1109/HICSS.2014.231

JUSTEN FILHO, M. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. Dialética POD, 2013.

KAY, S. J. Recent changes in Latin American welfare states: is there social *dumping*? **Journal of European Social Policy**, v. 10, n. 2, p. 185–203, 2000. DOI:10.1177/a012489

LEAO, S. DE C.L. "Dumping social" nas relações de trabalho. **Revista de Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho, Sociais e Empresariais**, v. 6, n. 1, p. 19–39. São Paulo: Dialética, 2000. <<https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-009X/2020.v6i1.6598>>.

LIMA, V. L. D. **Contratação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra na administração pública federal - exequibilidade e impactos das propostas com lucros irrisórios**. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28630>>. Acesso em 20 de maio de 2024.

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

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

MARQUES, J. B. O sistema multilateral de comércio do GATT: regulação e evolução. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 45, p. 261–269, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p261.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2024

MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 21. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOTA, A. C.M. **A garantia de livre concorrência na contratação pública**. Dissertação de Mestrado. 2021. Disponível em: <<https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/11905/1/Ana%20Carolina%20Miranda%20Mota%20-%20Entrega%20Final%20%281%29.pdf>>. Acesso em 20 de maio de 2024

NAPOLEÃO, J. G. S. B. **Terceirização na administração pública versus concurso público: fundamentações e repercussões**. 2023. Disponível em: <<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/28843>>. Acesso em 20 mai.2023.

NASCIMENTO, A. M. **Dumping social e dano moral coletivo trabalhista**. 2011. Disponível em: <<https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/>>. Acesso em 20 de maio de 2024

NELSON, R. A. R. R.; TEIXEIRA, W. de O. R. **Análise normativa da prática do dumping social**. n. 21, p. 65–92, 2019.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, J. **Princípios fundamentais do GATT**. Jusbrasil, [s. l.], jul., (017. Disponível em: <<https://josyannye.jusbrasil.com.br/artigos/482114476/principios-fundamentais-do-gatt>>. Acesso em 20 de maio de 2024

PARDO, S. *et al.* **Gestión del conocimiento: un enfoque aplicado en la administración pública.** In: XVIII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación, 2013. Disponível em: <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/31302>>. Acesso em 20 de maio de 2024

PINTO, J. A. R. *Dumping social ou delinquência patronal na relação de emprego.* **Revista TST**, Brasília, v. 77, n. 3, p. 136–153, 2011.

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

SANTOS, L. R. L. dos. **O conflito da administração pública frente aos direitos trabalhistas:** a situação da terceirização. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Córdoba – Argentina, 2022.

SARAI, L. **Normas coletivas trabalhistas e contratos administrativos:** um confronto de controvérsias. 2021.

SILVA, A. R. da. *Dumping e direito internacional econômico.* **Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB**, v. 2, n. 2, p. 390-417, jul./dez., 2005.

SIGNOR, R.; MARCHIORI, F. F.; RAUPP, A. B.; MAGRO, R. R.; LOPES, A. de A. A nova Lei de Licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, n. 56, p. 176–190, 2022. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210133>

SOUTO MAIOR, J. L. **O dano social e sua reparação.** 2007. Disponível em: <<https://repositorio.usp.br/item/001736184>>. Acesso em 20 de maio de 2024

SOUZA, E. T. de *et al.* **A importância da leitura e a dificuldade de interpretação de texto em uma turma de 6º ano em uma escola pública na cidade de Manicoré-AM.** 2023. Disponível em: <<https://ri.uea.edu.br/items/de5d0be8-9514-4efd-bdee-a4849cb0bd3f>>. Acesso em 20 de maio de 2024

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

VIEIRA, A. P. *et al.* **Gestão de contratos de terceirização na administração pública.** Belo Horizonte: Fórum, 2006.

Lucimar Rizzo Lopes dos Santos

<https://orcid.org/0009-0006-4882-1221>

Doutora em Direito e Ciências Sociais pela Universidade Nacional de Córdoba/Argentina (UNC). Mestre em Administração pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Especialista em Gestão na administração pública pelo Centro Universitário. Bacharel em Administração e em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Servidora pública federal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

lucimarizzo@gmail.com

Valentina Gomes Haensel Schmitt

<https://orcid.org/0000-0001-6996-0665>

Doutora em Administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Mestre e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora associada da Pontificia Universidad Católica de Valparaíso/Chile (PUCV).

valentina.schmitt@pucv.cl