

Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

**Responsabilidade da Administração Pública na terceirização  
frente à aplicabilidade dos direitos fundamentais**

Carlos Ramon da Silva Santos

Brasília

2012

Carlos Ramon da Silva Santos

**Responsabilidade da Administração Pública na terceirização  
frente à aplicabilidade dos direitos fundamentais**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília (UnB), como requisito à  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Pr. Dr. Cristiano Paixão

Brasília

2012

Após sessão pública de defesa de monografia, o candidato foi considerado aprovado pela Banca Examinadora.

---

Prof. Dr. Cristiano Otávio Paixão Araujo Pinto

Orientador

---

Profa. Dra. Gabriela Neves Delgado

Membro

---

Prof. Dr. Ricardo José Macedo de Britto Pereira

Membro

Brasília, 6 de setembro de 2012.

## **Agradecimentos**

Ao meus pais, Oswaldo e Rita, e a meu irmão Artur, por terem me proporcionado viver em uma família na qual o estudo, o amor e a perseverança foram conjugados durante a nossa convivência, nos auxiliando a deixarmos as dificuldades para trás e nos proporcionando alcançarmos conquistas.

Ao meu amor, Vania. Por toda a paciência exercida nestes últimos quatro anos de estudo, em que vivenciei o meu cansaço, estresses e angústias de ter que estudar de madrugada e nos finais de semana. Obrigado pela leitura atenta e os excelentes conselhos do texto deste trabalho, demonstrando minhas limitações e ao mesmo tempo me trazendo novas percepções.

Ao meu orientador, Professor Cristiano Paixão, por todos os momentos compartilhados nas diversas disciplinas cursadas durante o curso. O ensinamento passado possibilitou que a minha formação fosse para muito além do jurídico, trazendo-me a certeza de que não era apenas um estudante do curso de Direito, mas, sim, das ciências sociais.

Aos meus colegas, Úrsula Calderato, Viviane Andrade e Viviane Yanagui, que vivenciaram comigo as dificuldades de quem cursou uma parte do curso em uma instituição privada e que, posteriormente, pode agregar outros conhecimentos na UnB.

## **Resumo**

Esta monografia trata do fenômeno da terceirização no mundo contemporâneo, com enfoque sobre a prática pela Administração Pública. Tendo como objetivo avaliar a legalidade da aplicação da terceirização, o impacto para os trabalhadores e a existência de mecanismos para se garantir maior proteção aos profissionais, procurou-se retratar a construção das relações de emprego e os meios de produção que compuseram a formação do Direito do Trabalho, o nascimento da terceirização, derivada do toyotismo, e as consequências no mundo justralhista. Como resultado da análise realizada, observou-se a prevalência do sistema econômico sobre os outros sistemas da nossa sociedade, conduzindo ao paradoxo entre a terceirização e a centralidade do humano no texto constitucional. Verificou-se, do mesmo modo, que a prática terceirizante possui parco amparo normativo, sendo fundada em normas infralegais. Além disso, foram constatados prejuízos causados aos trabalhadores pela utilização da terceirização e discutidas alternativas para fortalecer o sujeito coletivo, resguardando a questão pecuniária e garantindo uma maior responsabilidade da empresa tomadora.

Palavras-chave: Direito do Trabalho; terceirização; Administração Pública; direitos fundamentais; sujeito coletivo; flexibilização; princípio da proteção; Poder Judiciário.

## Sumário

Introdução .....	7
Capítulo 1 – Direito do Trabalho, conquistas e perdas.....	10
1.1. Da arquitetura liberal ao neoliberalismo, considerando o trabalho como direito fundamental .....	11
1.2. Sedimentações e rupturas nos meios de produção.....	13
1.3. O Fordismo e o Toyotismo no surgimento da terceirização .....	18
2. Terceirização, o conflito entre a flexibilização e os princípios trabalhistas na Administração Pública .....	23
2.1. Efeitos e implicações da terceirização nos trabalhadores que prestam serviço dentro da Administração Pública .....	23
2.2. Administração Pública e terceirização, um paradoxo constitucional .....	30
3. Como a Administração Pública e os Tribunais interpretam e utilizam a terceirização .....	36
3.1. Legislação e aplicação da terceirização pelos tribunais em suas estruturas administrativas .....	36
3.2. A posição jurisdicional dos tribunais .....	39
Conclusão .....	47
Referências Bibliográficas.....	50

## **Introdução**

A ciência jurídica pressupõe a discussão a respeito da noção de justiça, analisando-a em suas complexidades e paradoxos. Como ocorre com qualquer outro conceito socialmente construído, a compreensão da justiça varia no tempo e no espaço, em conformidade com as características da sociedade que a analisa e a aplica. Todavia, entre as diversas acepções possíveis, o conceito de justiça acaba por se confundir sempre com o de igualdade.

A partir desse conceito, o Direito do Trabalho possui como função precípua regular as relações empregatícias, além de outras relações laborais, de modo a garantir que os sujeitos envolvidos possam ter a mesma força na pactuação. No Brasil os seus pilares foram ressaltados na promulgação da Constituição da República de 1988, na qual o ser humano e, principalmente, o trabalhador foram colocados em posição de destaque, tendo como um dos seus fundamentos o valor social do trabalho.

Entretanto, é possível verificar no cenário contemporâneo a força do sistema econômico perante a sociedade, exigindo dessa maior produtividade, com maior lucro e com o emprego de menos trabalhadores. De forma predominante, passou-se a adotar o modelo de produção toyotista que acabou por trazer, em seu bojo, o instituto da terceirização.

A terceirização se assenta, para os seus defensores, como meio de organização da produção no qual se otimiza a força de trabalho, buscando aplicar os conceitos toyotistas aos próprios trabalhadores, tais como: melhoria contínua dos profissionais, eficiência na aplicação dos recursos e produção no limite da demanda. Nesse sentido, até a mão-de-obra passa a ser utilizada somente quando necessária, deixando o trabalhador de possuir garantias trabalhistas básicas, tal como o contrato por prazo indeterminado.

O enfoque deste trabalho está na terceirização interna na esfera pública. Nesse modelo de terceirização o tomador reduz a sua força de trabalho ao mínimo e contrata um outro sujeito, que passa a ser denominado prestador de serviço, por meio de um contrato civilista, e utiliza da mão-de-obra de trabalhadores desse prestador. Dessa forma, cria-se uma relação trilateral de emprego, na qual o empregado fica subordinado profissionalmente ao tomador e juridicamente ao prestador.

Defende-se neste texto que a prática desse instituto acaba por contrariar princípios elencados no texto da Constituição, pois a terceirização se insere em uma ótica de mercado que acredita que o Direito do Trabalho atrapalha a economia, restringindo a produtividade do mercado e prejudicando a criação e manutenção dos empregos.

Fundamentada nesse discurso, a terceirização no Brasil aumentou na década de 90, espalhando-se por toda a esfera produtiva, sendo utilizada de maneira indiscriminada pela Administração Pública. Essa prática se tornou uma forma de burlar a previsão de concurso público, elencado no texto constitucional, como meio de preenchimento de cargos pelo Estado.

Diante do uso da terceirização, pode-se perguntar qual foi o comportamento do legislador diante das novas configurações trabalhistas. Ainda não houve manifestação do Poder Legislativo sobre o tema, existindo pouco amparo normativo. Tramitam atualmente no Congresso Nacional mais de uma dezena de projetos que propõem a normatização do assunto. Contudo, ainda não houve uma decisão sobre o tema, tendo em vista a disputa de diversos grupos que possuem interesse na regulamentação.<sup>1</sup>

No Judiciário, o tema foi motivo de debates acalorados, pois os tribunais trabalhistas, inicialmente, não consideravam válida a prática da terceirização, em razão de, entre outros, ela contrariar o modelo bilateral de contrato, desafiar as proteções ao trabalhador e possibilitar a sua diferenciação no ambiente de trabalho.

Dessa forma, no primeiro capítulo será abordado o aspecto histórico das mudanças ocorridas nas organizações políticas dos Estados e a sua implicação no Direito do Trabalho. Além disso, é apresentado o avanço nos meios de produção e o surgimento do toyotismo e da terceirização.

No segundo capítulo, serão tratados os pontos positivos e negativos da prática da terceirização, seus efeitos jurídicos e as principais consequências ao trabalhador e o viés paradoxal da prática da terceirização pela Administração Pública frente ao atual texto constitucional que contempla a centralidade da pessoa humana como direito a ser preservado.

---

<sup>1</sup> Dados levantados pela Agência Câmara de notícias. Site: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/194030-DEPUTADOS-QUEREM-LEI-PARA-TERCEIRIZACAO.-MAS-NAO-HA-TEXTO-DE-CONSENSO.html>, acesso em fevereiro de 2012.



O terceiro capítulo acompanha a evolução da legislação e do entendimento dos tribunais em relação à prática da terceirização, tanto no entendimento jurisprudencial recente, quanto na utilização da terceirização nas estruturas dos tribunais de Brasília. É visto também como o ordenamento jurídico, legal e infralegal, trata a responsabilidade da Administração Pública, tendo em vista a ausência de legislação que regulamente, diretamente, o instituto da terceirização.

Por fim, ao final deste trabalho procura-se avaliar a legalidade da aplicação da terceirização pela Administração Pública, o impacto para os trabalhadores e quais seriam os mecanismos alternativos de proteção aos trabalhadores terceirizados.

## Capítulo 1 – Direito do Trabalho, conquistas e perdas.

Tendo por fundamento que é a partir do olhar do outro que nos constituímos como sujeitos (LANCMAN, 2004, p. 33), é somente por meio das relações sociais que se consegue formar identidades, tanto a individual quanto a social. Assim, ao verificar-se a história das conquistas trabalhadoras, percebe-se a sua inegável importância na formação da identidade das sociedades ocidentais.

O trabalho é indispensável nessa formação identitária, tendo em vista que o homem sente-se reconhecido e capaz de formar a sua identidade quando exerce um ofício. Para Fortes, o “trabalho é o início da socialização, a pedra angular sobre a qual se assenta o dever do homem”(LUKÁCS *apud* FORTES, 2001, p. 36). Já a psicanalista Maria Ângela Brasil (2000, p. 112) afirma que as questões referentes ao trabalho são analisadas em razão de serem “um modo privilegiado de interrogação do sujeito em sua relação com o Outro”. Essa importância do trabalho na formação da identidade é tão manifesta que a ausência de reconhecimento profissional pode vir, por exemplo, a ocasionar transtornos em várias esferas da vida do indivíduo, tal como discorre Lancman:

“Quando o reconhecimento do trabalho não existe, a desvalorização consequente atinge outros espaços da vida cotidiana dos trabalhadores, contaminando o tempo do não-trabalho. Nesse sentido, o trabalho deve ser entendido como um *continuum* que se estende para além de seu espaço restrito e influencia outras esferas da vida.” (2004, p. 33)

O reconhecimento do papel desempenhado pelo trabalho na formação identitária do indivíduo foi determinante para que fosse reconhecido, no decorrer do século XX, como direito fundamental do ser humano.<sup>2</sup> Todavia, com o surgimento do neoliberalismo e a prevalência da respectiva ideologia, as garantias conquistadas vêm sendo reduzidas irrefutavelmente, trazendo, com isso, a infringência dos direitos humanos previstos na Carta de constituição da OIT (1919) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Com o objetivo de contextualizar a evolução das relações trabalhistas nas sociedades ocidentais, este capítulo apresenta uma descrição crítica sobre a evolução das sociedades e seus subsistemas político, jurídico e econômico, além da consequente alteração dos meios de produção. Busca-se demonstrar os diversos momentos em que os modelos político e econômico dominante são rompidos e o paradigma, até então prevalecente, é

---

<sup>2</sup> Declaração da Filadélfia, Constituição da OIT.

reelaborado. Como afirma Kuhn (1962, p. 35), esse processo, invariavelmente, ocasiona um período de relativa proliferação de ideias, vindo, tão logo, a surgir um novo modelo dominante que passa a ser seguido pelos demais contemporâneos.

### **1.1. Da arquitetura liberal ao neoliberalismo, considerando o trabalho como direito fundamental**

A análise histórica da formação das sociedades ocidentais demonstra que existem momentos de desenvolvimento, de crises e de afirmações de paradigmas. Esse estudo permite compreender como certos momentos históricos influenciaram a formação de Estados com diversas formas de governo e de variadas garantias jurídicas. A partir dos conhecimentos proferidos por Niklas Luhmann<sup>3</sup> (1983) na sua teoria dos sistemas, percebe-se que qualquer alteração na sociedade acaba por afetar diretamente todos os outros subsistemas.<sup>4</sup>

A cada modificação na organização política do Estado, verifica-se que as relações de trabalho acabam por ser alteradas e, com elas, a forma de interação dos trabalhadores na própria sociedade. O surgimento do capitalismo e a organização do Estado Liberal trouxeram novas formas de emprego, o avanço da burguesia sobre o proletariado e o nascimento, na ciência jurídica, do Direito do Trabalho.

Com o declínio do Estado Liberal, emerge o Estado de Bem-Estar Social em que o ganho em direitos sociais imperou. Nesse período, os trabalhadores passaram a ter

---

<sup>3</sup> Teórico social alemão considerado um dos mais importantes pensadores do século XX. Nascido em 1927, formou-se em direito e se especializou em sociologia, vindo a ser docente daquela cadeira por mais de 25 anos na Universidade de Bielefeld, Alemanha. Formulou a moderna Teoria dos Sistemas. (BECHMANN & STEHR, 2001)

<sup>4</sup> Luhmann formulou a Teoria dos Sistemas em um alto nível de abstração, abarcando, deste modo, todos os sistemas e subsistemas conhecidos. Para ele, cada sistema é composto por elementos que acabam por diferenciá-lo do seu entorno. Dessa forma, os sistemas se formam ao se distinguirem do respectivo ambiente, tornando-o único. A partir daí a complexidade interna de cada sistema é contingente e auto-referenciada, se tornando objeto de sua própria análise.

Além de observarem a si mesmos, os sistemas analisam o seu entorno e são, ao mesmo tempo, analisados. Essa observação mútua faz com que se diminua ou, minimize, a complexidade existente entre os diversos sistemas em que vivemos e, conseqüentemente, na sociedade moderna.

Para Luhmann a sociedade seria um grande sistema que abarcaria diversos subsistemas, tais como política, direito, economia, educação, moral, religião, entre outros. (BECHMANN & STEHR, 2001), (NEVES & NEVES, 2006) e (MOURA & MACHADO & CAETANO, 2009)

benefícios, tais como maior acesso à educação, trabalho, segurança, habitação, lazer, entre outros. O Estado passou a ser regulador e assistencialista e a igualdade material, fundada no direito de propriedade, passou a ser fortalecida, com o conseqüente aumento do consumo. Todavia, esse modelo de Estado foi caracterizado pela queda de regimes democráticos e o aumento de regimes ditatoriais.

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, no meio da década de 70, ressurgiu o liberalismo, agora com características neoliberais. O momento atual apresenta evoluções no que tange a inclusão de gênero no acesso ao trabalho formal e a forma de trato igualitário. Contudo, vive-se uma grave crise<sup>5</sup> econômica, na qual as perspectivas a respeito do futuro do Direito do Trabalho não são claras.

A ruptura no paradigma dominante de organização social já ocorreu por diversas vezes ao longo da história, conduzindo ao momento em que o Direito do Trabalho vive, no qual o modo de produção toyotista prevalece, derivando na terceirização e na predominância da flexibilização como regra.

Thomas S. Kuhn<sup>6</sup> afirma que, quando ocorre a quebra do paradigma dominante, os fatos não seguem uma direção única, orientada pelo paradigma seguinte, pois esse ainda não se formou por completo<sup>7</sup>. Ocorre um momento de ruptura em que “todos os fatos têm a probabilidade de parecerem relevantes” (1962, p. 35).

No momento atual, em que a ideologia neoliberal atravessa grave crise, muitos estudiosos tentam elaborar saídas possíveis que possam configurar a sobreposição de um novo paradigma de Estado, tendo em vista que “as tendências de crise do capitalismo se ampliam e aprofundam-se cada vez mais.” (HARVEY, 2006, p. 39). É nesse cenário que o sistema jurídico deve ter como principal papel a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores,

---

<sup>5</sup> A crise é devida ao crescente endividamento dos Estados e a interdependência global dos países e bancos, fazendo que dívidas não pagas por determinado Estado possam ocasionar prejuízos sociais em outro, trazendo um “efeito dominó” ao mercado financeiro. (POCHMANN, 2011)

<sup>6</sup> Thomas Samuel Kuhn, físico americano, graduado, mestrado e doutorado em Harvard, veio a desenvolver elaborado estudo sobre a formação da teoria científica na história. A sua principal obra foi o livro “A estrutura das revoluções científicas”, de 1962. (OLIVER, 1998)

<sup>7</sup> A teoria de Kuhn apresenta a tese de que o conhecimento científico não é construído como é registrado nos livros de história, de maneira cumulativa e contínua. Esse conhecimento ocorre por saltos qualitativos, em que a teoria científica possui um ciclo de existência que engloba diversas fases: surgimento e discussão sobre qual a teoria predominante sobre aquele assunto, a formação do paradigma dominante, a crise nesse paradigma, e a revolução para instituição de nova teoria. Além disso, outro ponto importante em sua teoria é que esse processo de mudança não se fundamenta apenas em aspectos teóricos, empíricos e formais, mas, de outro modo, possui ampla base sociológica e histórica. (KUHN, 1962)

evitando assim que se repita a sequência de perdas de garantias justralhistas. Essas, no neoliberalismo, são consideradas, pelos defensores dessa ideologia, não como uma conquista, mas, sim, um empecilho na consolidação do lucro e do capital. Conforme será demonstrado mais adiante, a precarização do trabalho, por muitas vezes, foi justificada como sendo a única forma para a manutenção da empresa e para a garantia do emprego.

Dessa forma, tendo por princípio que a história é uma ciência viva, que se constrói a cada momento, e observando a evolução que o mundo nos proporciona, em que se pode olhar o passado, viver o presente e vislumbrar o futuro, passa-se a elencar os principais momentos da história em que ocorreram momentos de crises e surgimentos de novos paradigmas de relações produtivas (KUHN, 1962).

## **1.2. Sedimentações e rupturas nos meios de produção**

A partir da consolidação de novas formas de relação de trabalho, surge, no Estado contemporâneo, o modo de produção capitalista e, por consequente, a criação de uma classe de trabalhadores, com status social diferente do anteriormente assumido por escravos, vassalos e artesãos. Conforme elenca Maurício Godinho Delgado (2011, p. 87), neste ponto é que se pode falar que surgiu o núcleo do Direito do Trabalho, a relação empregatícia, pois somente a partir desse momento se pôde visualizar uma relação de subordinação baseada no emprego e não em outros critérios de divisão social.

Nesse momento de formação das primeiras relações capitalistas de trabalho, o mundo passava por um período de transição, pois a sociedade ocidental saía da Idade Feudal e partia em direção a uma nova concepção de organização política, o Estado monárquico. Essa mudança não foi feita velozmente, pelo contrário, foi gradual, tal como leciona o professor Márcio Túlio Viana:

Essa realidade começou a mudar, lentamente, a partir do século XVI, com as revoluções comercial e agrícola. Pouco a pouco, difundiu-se uma nova ética - a do lucro - que acabou subvertendo a organização feudal e as corporações de ofício.

Essa nova forma de trabalho começou nos campos, onde os lavradores e suas famílias introduziram em suas próprias casas uma economia que não era mais de consumo.

Mais tarde, esse sistema chegou às cidades, fazendo concorrência aos pequenos artesãos. Mas o capitalista não vinha sozinho. Trazia consigo a técnica da divisão de trabalho, começando - mesmo antes da fábrica - um lento e persistente processo que acabaria por subtrair do trabalhador todo o conhecimento sobre o modo de produzir.” (2003, p. 780)

Nesse período, que se estendeu aproximadamente do século XV ao XVIII, os reis concentraram os poderes políticos e econômicos sob o seu comando. Surgia a burguesia, uma classe social que se utilizava do monarquismo para se consolidar e, aos poucos, se destacar como a nova detentora do poder econômico.

Naquele momento, a ascensão e o domínio da burguesia proporcionaram uma violenta quebra no paradigma dominante, culminando nas revoluções liberais na França, América do Norte e Inglaterra. Essa quebra de modelo político e econômico fez com que as relações de trabalho fossem alteradas e que os trabalhadores fossem levados ao centro da Revolução Industrial, sob o domínio da burguesia, do capitalismo e do Estado Liberal.

O Estado Liberal, muito bem retratado pelo filósofo John Locke<sup>8</sup>, possuía como fundamento a proteção aos meios de produção e à propriedade privada, o que demonstrava o claro predomínio da burguesia, principal detentora de bens e, portanto, de direitos.

Nesse novo cenário, ao Estado, recém remodelado, não caberia intervir na economia, sendo que essa seria autorregulável, tal como defendia o escocês Adam Smith, um dos criadores da ciência econômica<sup>9</sup>. As relações trabalhistas também não eram reguladas e os trabalhadores não possuíam direitos mínimos e foram se aglomerando nos centros urbanos, atraídos pelo surgimento do mercado e do próprio capitalismo.

O deslocamento do povo, do campo para a cidade, e a concentração da produção em fábricas fizeram com que os trabalhadores fossem disciplinados e explorados. A maior fiscalização por parte do empregador e a divisão técnica do trabalho subtraíram do empregado o conhecimento sobre o modo de produzir e “até a sua possibilidade de manifestar os seus cansaços e preguiças” (VIANA, 2003, p. 781).

Assim, tendo como plano de fundo a primeira Revolução Industrial, dá-se início à subordinação do trabalhador ao empregador, relação basilar do capitalismo ora emergente. Conforme afirma Gabriela Neves Delgado:

---

<sup>8</sup> Filósofo inglês (1632-1704) considerado um dos três principais teóricos do contrato social.

<sup>9</sup> Adam Smith defende, em seu livro *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, mais conhecido como *A Riqueza das Nações* (1776), que o mercado seria autorregulável – teoria da mão invisível.

Estavam lançados, pois, os “pressupostos” ou “elementos fático-jurídicos” para a configuração da relação empregatícia: ao contratar sua força de trabalho pessoalmente (“pessoalidade”), o trabalhador, pessoa física, subordinava-se (“dependência jurídica”) aos comandos dos proprietários dos meios de produção. Deveria prestar seus serviços de modo permanente e habitual (“não-eventualidade”), a fim de receber contraprestação pecuniária pelos serviços prestados (“onerosidade”). (2003, p. 38)

Surgem o que veio a se configurar como duas novas classes na sociedade: a burguesia, detentora da propriedade e que visava sempre ao lucro; e o proletariado, que no dizer de Amauri Mascaro Nascimento é:

“um trabalhador que presta serviços em jornadas que variam de 14 a 16 horas, não tem oportunidades de desenvolvimento intelectual, habita em condições subumanas, em geral nas adjacências do próprio local da atividade, tem prole numerosa e ganha salário em troca disso tudo” (2008, p. 12).

Em virtude dessa situação desumana vivida pelos trabalhadores, a união entre eles acabou por formar uma consciência social e determinou a criação de uma identidade coletiva que ainda não tinha sido vista naquela nova sociedade. Como leciona Gabriela Delgado:

O fato de os proletários se concentrarem em um mesmo ambiente de trabalho, ali dispostos para laborar, desencadeou um processo de solidariedade de classe, traduzindo, a princípio, por reuniões reivindicatórias que se desdobraram em novas formas de organização e reivindicação. (2003, p. 40)

Com essa nova consciência da força coletiva, os trabalhadores puderam perceber que juntos poderiam reivindicar direitos até então inexistentes. Gabriela Delgado afirma que “na verdade, perceberam os trabalhadores que um dos sujeitos da relação de emprego (o empregador) sempre foi um ser coletivo, isto é, um ser cuja vontade era hábil a detonar ações e repercussões de impacto social” (2003, p. 40). Com a união do proletariado, passava a surgir o outro sujeito coletivo capaz de dialogar com maior força com a classe dominante. Esse fenômeno social culminou com o surgimento do sindicalismo.

Sob a influência de tais pressões e reivindicações, as condições de trabalho foram melhorando com o passar dos anos. Esse movimento de atrito entre as classes dura todo o século XIX e evidencia uma perda de autoridade do liberalismo na sua forma pura, dando espaço à tutela de novos direitos por parte dos trabalhadores. A relação de trabalho, com o passar das décadas, passa a ser regulada por normas justaltrabalhistas, deixando de lado a aplicação do direito civilista, que tratava o sujeito coletivo (empregador) de maneira igual ao

hipossuficiente (empregado), o que regulamentava a relação de trabalho de maneira desigual e injusta. Esse novo ramo do direito foi denominado de Direito do Trabalho.

O delineamento da história passou por outra quebra de paradigma com o transcorrer da primeira metade do século XX. A Primeira Guerra Mundial, a grande crise econômica de 1929 e a instituição do *New Deal*, a ascensão dos regimes totalitaristas na Europa e, por fim, a Segunda Grande Guerra conduziram à contestação e ao rompimento com o Estado Liberal, fazendo surgir um novo modelo de Estado na sociedade ocidental, o Estado de Bem-Estar Social.

Nesta nova forma de Estado, os governos passaram a ser intervencionistas. Os países assumiram políticas de assistência social e de pleno emprego. Todos os direitos foram revistos sob a ótica do social e o Direito do Trabalho foi constitucionalizado nos principais países capitalistas. Neste cenário, o papel dos sindicatos foi de grande destaque, ascendendo ao posto de protagonistas nas relações trabalhistas (DELGADO, 2003, p. 40). Outra característica marcante desse período foi a prevalência do gênero masculino no trabalho formal. Poucas mulheres participavam do mercado de emprego e, quando ocorria, era com desigualdade de direitos.

Todavia, no transcorrer da década de 70, o mundo sofreu uma nova quebra de paradigma e o Estado de Bem-Estar Social foi enfraquecido pelo ressurgimento do Estado Liberal, agora travestido no neoliberalismo.

Assim, a arquitetura neoliberal passou a imperar no mundo ocidental a partir do início da década de 80. A sua tese se assemelha à do Estado Liberal, pois defende a desregulamentação de quaisquer intervenção estatal. Entretanto, essa nova organização do Estado reestruturou o próprio sistema capitalista, tendo em vista que passou a predominar a lógica da circulação de capital, em muito favorecida pelo fenômeno da globalização, e do capital especulativo dos investidores.

No neoliberalismo, o Direito do Trabalho passou pelo seu momento de “crise e transição” (DELGADO, 2011, p. 98). O avanço da globalização, a renovação tecnológica e a busca pelo aumento de lucro acabaram por influenciar o crescimento de grandes grupos econômicos que passaram a controlar a produção de médias e pequenas empresas, nas diversas regiões do planeta. As multinacionais descentralizaram as suas produções fazendo com que suas atividades, até então secundárias, fossem realizadas por empresas menores, ou



por trabalhadores que somente conseguiam se manter no mercado prestando serviço autônomo. Essas práticas possuem como finalidade a maximização do lucro, em detrimento das garantias trabalhistas até então alcançadas.

A ideologia neoliberal trouxe consigo algumas conquistas, como o avanço na questão da igualdade de gênero no mercado de trabalho e a prevalência da democracia nos regimes de governo. Mas, ao mesmo tempo, apresentou uma crise do Direito do Trabalho, pois na busca pelo lucro total, o sistema econômico alcançou hegemonia sobre quaisquer outros sistemas. Tal como pode se aferir de Luhmann (1983), os sistemas se formam quando se diferenciam do ambiente, mas ao mesmo tempo em que se formam, eles se interrelacionam<sup>10</sup>. Todavia, essa relação não deve desestabilizar a própria complexidade do sistema que a recebe, sob o risco da sua desestruturação. Dessa forma, o novo paradigma de Estado trouxe o predomínio do sistema econômico sobre os outros sistemas, o que acabou por desestabilizar a sociedade como um todo. Esse desequilíbrio resultou em inconformidades, tal como vivenciou-se nas décadas neoliberais<sup>11</sup>, com a defesa de princípios econômicos imperando sobre princípios sociais.<sup>12</sup>

Em um pouco mais de três décadas de neoliberalismo, verificou-se o predomínio da classe dominante em face das garantias trabalhistas. O Direito do Trabalho passou a ser tratado como empecilho para a garantia de emprego e de crescimento do mercado de trabalho, sendo combatido para que se sobreponham as exigências dos mercados econômicos frente aos direitos trabalhistas. Dessa forma, fica claro “o atrelamento dos direitos sociais e econômicos à regulação do mercado, com riscos para os direitos humanos, num processo de monetarização das relações de trabalho” (PORTO, 2010, p. 11).

Conforme leciona Pochmann (2011), enquanto havia no Estado de Bem-Estar Social o excedente econômico retornando a quem o gerava, no neoliberalismo esse mesmo excedente fortaleceu a concentração de capital e o capital fictício, o que acabou por gerar a grave crise dos últimos três anos. Além disso, o papel do Estado encontra-se novamente em transformação, tendo em vista ser essa a primeira vez em que é enfrentada “uma crise de dimensões globais, com todos os países submetidos à lógica do capital” (POCHMANN, 2011). Assim, no cenário atual, em que o sistema econômico atravessa uma grave crise e não

---

<sup>10</sup> O que é denominado na Teoria dos Sistemas de acoplamento estrutural.

<sup>11</sup> A partir de 1980 até os dias atuais.

<sup>12</sup> A flexibilização dos direitos trabalhistas e a utilização da terceirização são sintomas da prevalência dos princípios econômicos sobre os sociais.

se tem uma definição clara do que se pode esperar, as relações de trabalho, como em todas as quebras de modelos de Estado, estão sendo afetadas.

### **1.3. O Fordismo e o Toyotismo no surgimento da terceirização**

No desenrolar do Estado Liberal, o trabalhador, como relatado anteriormente, possuía poucos direitos e muito lutou para a conquista de garantias. Nesse período, o trabalho era realizado de maneira desconexa e sem racionalização das atividades industriais, o que acabava por gerar encarecimento do produto final e restrição do potencial produtivo das fábricas. Todavia, como havia fartura de mão-de-obra (não se exigia altas qualificações, pois o trabalho era basicamente braçal) e poucas regras limitando o trabalho, as empresas pouco se importavam com otimização e racionalização da produção.

Entretanto, com a instituição de garantias aos trabalhadores, os empregadores, que estavam acostumados a auferir determinado lucro, passaram a ter que otimizar a produção para não terem uma diminuição no seus rendimentos, ou seja, foram obrigados a organizar melhor as atividades industriais, reduzindo desperdícios. Nesse contexto, o engenheiro americano Frederick Winslow Taylor concebeu o primeiro modelo de organização em que se visava a controlar o tempo e o espaço dos trabalhadores com o objetivo de melhorar a produção: o taylorismo.

Almejando que os operários e as máquinas atingissem o máximo de suas capacidades produtivas, Taylor desenvolveu estudos para controlar os tempos de produção de cada item, por cada trabalhador. A partir de diversas observações e métricas, foi instituído, então, o tempo padrão, que era o tempo médio gasto em cada etapa de produção. A partir desse momento, os operários foram treinados para que o tempo de produção fosse reduzido e eliminados os chamados tempos mortos da produção. Uma consequência de tal detalhamento da produção foi a possibilidade de maior controle da gerência sobre o empregado, retirando qualquer autonomia ainda existente do trabalhador sobre o seu trabalho.

Essa fragmentação das atividades somente interessava aos industriais que maximizavam o lucro às custas da precarização do conhecimento do empregado. Ferreira

considera que a “expropriação do saber operário pelo capital” acabou por facilitar a entrada de profissionais sem maiores conhecimentos no processo produtivo, sendo uma das consequências do método taylorista (FERREIRA, 1984, p. 11).

Mas o período final do Estado Liberal não se utilizou apenas do taylorismo como modelo de produção. O aprimoramento deste modelo de divisão do trabalho foi fortalecido pelo fordismo, criado pelo empresário norte-americano Henry Ford. Nesse novo modelo, o empregador, além de controlar o tempo empregado na produção de determinada peça, dividia o trabalho por fases da linha de produção. Essa linha ficou caracterizada pela inclusão das esteiras rolantes em que o produto se deslocava dentro da fábrica. Essas esteiras fizeram com que o empregado não mais fosse controlado pela gerência, mas sim pela própria linha de produção, tendo em vista que a velocidade do seu trabalho passou a ser determinada pelo movimento da máquina.

Além da maior divisão do trabalho, o empregador passou a verticalizar a produção, executando todas as fases do preparo do produto. Assim, Ford conseguiu que cada operário fosse responsável por apenas pequena parcela do item e, ao mesmo tempo, reduziu os problemas que afetavam a qualidade final para o comércio, pois produzia do parafuso ao pneu dos automóveis.

Da mesma forma, criou uma nova dinâmica na produção, pois fabricou o automóvel em larga escala, barateando o produto e atingindo todo o mercado de consumidores americanos. Sendo essa, inclusive, para David Harvey, a maior diferença entre os dois modos de produção: o “que havia de especial em Ford (e que, em última análise, distingue o fordismo do taylorismo) era a sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção em massa significava consumo em massa” (2000, p. 121). Esses dois métodos, taylorismo e fordismo, tornaram-se um fenômeno de otimização de produção e maximização dos lucros durante o Estado de Bem-Estar Social, não conhecendo barreiras geográficas e econômicas, passando a influenciar indústrias de diversos países.

Apesar dessas formas de organização do trabalho propiciarem o aumento no número de contratações pelas fábricas, tendo em vista o crescimento da produção, ocorreu que a participação do empregado ficou cada vez mais mecânica, “impossibilitando-o de pensar, ser criativo e inovador” (DELGADO, 2003, p. 52). Ademais, esse modelo não sofreu resistência, pois propiciava a inclusão de operários com pouquíssima instrução – o que

ajudava o empregador no controle da massa –, além de ter como plano de fundo o Estado assistencialista, uma legislação protetiva e a inserção do trabalhador no mercado de consumo capitalista.

Contudo, com a crise do Estado de Bem-Estar Social e o surgimento do neoliberalismo, o mercado de trabalho, que se utilizava amplamente do binômio taylorismo/fordismo, se viu diante da insuficiência dos seus modelos de produção para a consecução do seu lucro, passando a exigir ainda mais dos seus empregados, com o surgimento de um novo modelo de produção: o toyotismo.

Esse modelo foi a principal característica da reconfiguração do capitalismo. Tendo surgido nas principais empresas japonesas, logo se espalhou pelo mundo, influenciando o mercado a otimizar a produção e a maximizar o lucro, reduzindo-se custos internos e externos. Sob esse novo modelo de organização, as grandes empresas fabricavam somente itens com maior valor agregado, terceirizando o que não era o foco da produção.

Além disso, passou-se a se utilizar técnicas de gestão mais sofisticadas. O toyotismo assenta-se em três princípios básicos de gestão: a divisão da produção em equipes, com trabalhadores exercendo múltiplas funções; o *kaizen* (melhoramento contínuo), com a busca permanente pelo aperfeiçoamento dos produtos e do próprio trabalhador; e, por fim, o *just-in-time*, lógica de produção que acompanha as demandas do mercado, reduzindo-se os estoques e os custos na sua manutenção. Além disso, surgiu a preocupação com a qualidade total abrangendo todo o processo produtivo.<sup>13</sup> Antunes assim define os principais traços do toyotismo:

Seus traços constitutivos básicos podem ser assim resumidos: ao contrário do fordismo, a produção sob o toyotismo é voltada e conduzida diretamente pela demanda. A produção é variada, diversificada e pronta para suprir o consumo. É este quem determina o que será produzido, e não o contrário, como se procede na produção *em série* e *de massa* do fordismo. (2008, p. 34)

Contudo, a área mais impactada pelo toyotismo foi a das relações de trabalho. Conforme citou-se acima, no Estado de Bem-Estar Social, os trabalhadores adquiriram garantias e, acompanhados por um Estado assistencialista, houve maior inserção de profissionais com pouca ou nenhuma instrução no mercado de trabalho. Com a emergência do toyotismo, essas relações foram completamente alteradas.

---

<sup>13</sup> Ricardo Antunes elenca outros termos que são característicos do modo toyotista, tais como: especialização flexível, círculos de controle de qualidade – CCQ, gestão participativa, busca da qualidade total. (2008, p. 24)

As empresas, assim, passaram a ter como meio de produção principal o toyotismo, fazendo uso do modelo fordista apenas em pequenas etapas da sua cadeia de produção. Agora, elas, preocupadas em conseguir maior ganho de capital, preferiam diminuir os seus efetivos de trabalhadores e passaram a contratar empresas terceirizadas que fabricavam produtos com pouco valor agregado. Desse modo, muitos empregados demitidos pela empresa principal eram contratados pela empresa terceirizada, com menores garantias trabalhistas. Gabriela Delgado (2006, p. 180) afirma que esse tipo de trabalhador muitas vezes presta uma mão-de-obra informal ou “subterrânea” acarretando na precarização do mercado de trabalho. Do mesmo modo, Viana descreve o que representou a mudança do toyotismo nos meios de produção:

Em linhas gerais, talvez se possa dizer que o sistema passou a trabalhar com a lógica inversa. Em vez de incluir, excluir - empregados, direitos, políticas sociais, etapas do processo produtivo. Como um vulcão que vomita lava e fogo, a fábrica passou a jogar para fora tudo o que não diz respeito ao foco de suas atividades. Em certos casos, jogou-se ela própria para fora, descartando sua natureza de fábrica.

Mas esse movimento de exclusão - que se acentua - traz embutido um movimento contrário, de reinclusão, pelo qual a fábrica (ou a ex-fábrica) de certo modo retoma algumas das antigas atividades, trabalhadores e máquinas.” (2003, p. 785)

Os trabalhadores com menor qualificação acabam por deixar as grandes empresas e passam a prestar o serviço como empregados da empresa menor ou como autônomos<sup>14</sup>, incidindo ainda mais na precarização das garantias trabalhistas. Ou seja, a alteração no capitalismo moderno onerou os trabalhadores, principalmente os menos capacitados, que ficaram sem qualquer autonomia de trabalho, tendo que aceitar qualquer oferta de emprego para se manter no mercado.

Nesse cenário surge o que ficou conhecido como terceirização. Neste fenômeno, a empresa deixa de ter empregados seus praticando uma atividade que é sua, para contratar trabalhadores de outras empresas para fazerem esse serviço. Ou, de outro modo, deixa de praticar certas etapas do seu ciclo produtivo e utiliza-se da produção de outra empresa menor, com menor possibilidade de barganha.

Tal como lecionam Cristiano Paixão e Ricardo Lourenço Filho (2009), essas características representam a quebra de definições trabalhistas que constituem a mentalidade

---

<sup>14</sup> Márcio Túlio Viana chama esse tipo de autônomo de “trabalho autônomo de segunda geração”, pois apenas mascaram uma relação vertical de poder. Na sua grande maioria são formas de trabalho falsas e de adesão. Ou seja, o trabalhador somente possui uma alternativa, ou assina o contrato ou não terá o emprego.

de gerações de trabalhadores. Essa ruptura acaba por ocasionar uma instabilidade nos contratos de trabalho e a falta de garantias sedimentadas.

Diante do crescente fenômeno, a doutrina já define a existência de duas conceituações para a terceirização. A primeira forma de terceirização é classificada como “interna” ou atípica e a segunda como “externa” ou clássica. Conforme lecionam Márcio Túlio Viana, Gabriela Neves Delgado e Helder Santos Amorim a modalidade externa particiona a empresa em principal (grande empresa) e múltiplas parceiras, sendo que essas são responsáveis por boa parte do ciclo produtivo e utilizam, muitas vezes, os mesmos trabalhadores que foram demitidos da grande empresa (2003, p. 54). A título de exemplo, Viana apresenta a fábrica da Fiat em Melfi, Itália, “que reúne num mesmo e imenso parque os seus principais fornecedores. Nessa hipótese, a terceirização externa quase se confunde com a interna: operários da empresa-mãe podem cruzar a qualquer momento com seus vizinhos terceirizados” (2003, p.780).

Na terceirização interna, a empresa tomadora contrata uma outra pessoa jurídica para fornecer trabalhadores para prestarem serviço dentro da sua própria instalação. Paixão e Lourenço Filho assim lecionam sobre essa característica:

Sua principal característica é a desvinculação entre as figuras do trabalhador e do empregador. O direito do trabalho clássico nasceu com uma clara natureza bipolar: num dos lados da relação, está o trabalhador, aquele que empresta suas próprias habilidades (por meio da força física ou de alguma atividade intelectual) em troca de uma contraprestação pecuniária, normalmente chamada de salário. No outro lado, está o empregador, aquela pessoa (física ou jurídica) a quem o trabalhador se subordina e que é responsável pelo pagamento decorrente da concessão da força de trabalho. Essa bipartição esteve associada ao direito do trabalho desde o seu surgimento (...) (2009, p. 4)

No Brasil, a terceirização passou a ser utilizada com maior ênfase a partir da década de 80, sendo que a partir dos anos 90 ocorre “uma fase de “epidemia da qualidade e da produtividade” no país, reforçada pelo implemento dos programas de qualidade total e de terceirização nas empresas” (DELGADO, 2003, p. 119). Certas atividades deixam de existir na estrutura das empresas, que passam a contratá-las, comercializando o trabalho de outras pessoas (PAIXÃO & LOURENÇO Filho, 2009).

No próximo capítulo tratar-se-á do conflito entre os princípios trabalhistas e a flexibilização do trabalho e como a prática da terceirização afeta os trabalhadores e os movimentos sindicais.

## **2. Terceirização, o conflito entre a flexibilização e os princípios trabalhistas na Administração Pública**

### **2.1. Efeitos e implicações da terceirização nos trabalhadores que prestam serviço dentro da Administração Pública**

Quando se analisa o debate sobre a terceirização no Brasil, obtêm-se opiniões contrárias e a favor da sua aplicação. Os administradores são os que mais defendem a utilização do instituto. Motivados pela redução de custos, alegam que manter o profissional por meio de contrato por tempo indeterminado é mais oneroso que contratar uma empresa para a prestação do serviço com a alocação da mão-de-obra (que muitas vezes é prestada pelo mesmo trabalhador que pertencia à tomadora de serviço).

Além dessa vantagem financeira, outros argumentos surgem, tais como: possibilidade de redução de espaço físico, diminuição de prazos para execução do serviço, possibilidade da empresa tomadora voltar o seu foco apenas para a atividade fim, melhora no fluxo das informações e abertura de novos postos de trabalho nas prestadoras de serviço (CHIAVENATO, 2005, p. 333). Nesse sentido, pesquisa realizada pela IBM, em 2010, reforça os aspectos positivos da terceirização ao verificar que empresas que passaram a terceirizar os seus serviços de informática registraram lucros e maior capacidade dos líderes focarem nos objetivos estratégicos da instituição.<sup>15</sup>

Por outro lado, evidencia-se a precarização e a contraposição do instituto frente aos objetivos elencados na legislação e nos princípios do Direito do Trabalho. Inicialmente, esse aparato jurídico traz consigo, como modelo utilizado no Brasil, a relação bilateral, na qual se tem o empregador e o empregado como dois pólos do vínculo empregatício.<sup>16</sup> A terceirização, diferentemente, gera uma relação trilateral, com três sujeitos: o trabalhador, o

---

<sup>15</sup> Estudo disponível no site <ftp://public.dhe.ibm.com/common/ssi/sa/wh/n/ciw03064usen/CIW03064USEN.PDF> acesso em maio de 2012.

<sup>16</sup> CLT, Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.  
Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

tomador do serviço, de quem se recebe as ordens – subordinação –, e o prestador do serviço, de quem possui a relação jurídica empregatícia (DELGADO, 2011).

Do mesmo modo, em que pese o fenômeno da terceirização encontrar-se disseminado tanto entre os particulares quanto na Administração Pública, a doutrina trabalhista, por diversas oportunidades, tem se posicionado de maneira reticente quanto à sua utilização. Além de ser contrária a diversos princípios trabalhistas, a terceirização ainda não possui normativo legislativo específico.<sup>17</sup> Dessa maneira, a sua aplicação é regulamentada apenas por Instruções Normativas, pela Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho – TST, sendo esse o principal regramento utilizado juntamente com a interpretação de leis esparsas atualmente existentes.<sup>18</sup>

Em sentido contrário à maneira que o TST sumulou a prática da terceirização<sup>19</sup>, certa parte da doutrina<sup>20</sup> considera que o instituto incide em infringência ao previsto na Declaração da Filadélfia, que prevê como primeiro princípio fundamental que “o trabalho não é mercadoria”. Esse preceito é a pedra fundamental da proteção contra a escravidão, sendo perfeitamente aplicável na terceirização, pois o empregador não utiliza a força de trabalho alheia para produzir ou vender bens ou serviço, mas, sim, como moeda de troca.

Gabriela Neves Delgado, Viana e Amorim consideram que a empresa que subloca os seus trabalhadores na verdade o consome, tendo em vista que o utiliza como meio para auferir lucro “Em outras palavras, o mercador de homens os emprega tal como o fabricante usa os seus produtos e como todos nós usamos o dinheiro.” (2011, p. 4). Paixão e Lourenço Filho lecionam de maneira similar:

O que se percebe, então, é a inclusão do trabalhador como mercadoria na cadeia produtiva da sociedade do trabalho. O lucro da empresa “prestadora de serviços” não estará na fabricação de um bem, no fornecimento de um serviço especializado ou na elaboração de trabalho intelectual qualificado. A empresa lucrará com a força de trabalho “alugada” a um tomador, o que implica concluir: o homem perde a perspectiva da centralidade do trabalho. Ao invés de figurar como protagonista da relação de trabalho, ocupando um dos seus polos, o homem passa a ser objeto de uma negociação de natureza comercial. (2009, p. 5)

A terceirização, em razão da precarização do vínculo trabalhista, provoca maior prejuízo ao trabalhador, tendo em vista a falta de legislação e de normatização coletiva que

---

<sup>17</sup> Tramitam no Congresso mais de duas dezenas de propostas para regulamentar a terceirização. Quatro Projetos de Lei merecem destaque pelo avanço na discussão: PLs nº 4302/1998, 4330/2004, 1621/2007 e 6832/2010.

<sup>18</sup> Leis nº 6.019 de 1974 e 7.102 de 1983.

<sup>19</sup> A Súmula tratada é a de nº 331, que será tratada mais a frente neste trabalho.

<sup>20</sup> Mais a frente poderá ser visto que os Tribunais já tiveram essa mesma perspectiva.



possam protegê-lo. Na maioria das vezes esses profissionais trabalham em piores condições<sup>21</sup>, com salários menores, sendo discriminados pelos trabalhadores da tomadora e pela própria empresa contratante, com o descumprimento de direitos básicos, tais como férias e pagamentos em dia. Souto Maior (2004, p. 122) acrescenta que a não integração dos terceirizados nas CIPAs e a falta de representação sindical fazem com que o trabalhador terceirizado se submeta a trabalhar em qualquer condição, em ambientes de trabalho precários, gerando aumento significativo de doenças profissionais entre esse grupo.

No que se refere a salários, as organizações passaram a contratar os profissionais que executam atividades meio por intermédio de empresas que fornecem serviços terceirizados com o objetivo de reduzir os custos e, com isso, ocorre impacto negativo sobre os salários pagos aos trabalhadores. A contratação da empresa tomadora visa, na quase totalidade dos casos, apenas à redução dos custos. A empresa que fornece mão-de-obra negocia o preço do serviço diminuindo, invariavelmente, os salários dos profissionais que irão prestar o serviço. Essa situação realça a precariedade da situação dos trabalhadores terceirizados no mercado de trabalho, pois esses possuem apenas duas opções, ou aceitam trabalhar pelo salário ofertado ou ficam sem emprego.

Viana leciona, de maneira esclarecedora, que nesse ambiente de baixos salários e de precarização dos vínculos, “quanto mais a pequena empresa explora o trabalhador, menor é o preço que cobra da grande pelo contrato. Desse modo, a grande empresa extrai mais-valia por meio da pequena. Com isso, mantém limpa a sua imagem, enquanto a outra faz o jogo sujo” (2003, p. 784). Essa pureza de imagem que a tomadora mantém quando terceiriza o serviço é comumente encontrada na Administração Pública, pois essa deixa, em muitos os casos, de procurar saber como o trabalhador que é alocado em suas dependências é tratado pela prestadora de serviço, que na verdade é seu empregador. Assim, a Administração considera que não se vincula a ilegalidades e abusos realizados pelo empregador, se mantendo com a imagem limpa.

No que tange à discriminação pela empresa tomadora e por seus profissionais, o que se percebe são atitudes diferenciadas no mesmo ambiente de trabalho, que acabam por ressaltar a relação de poder existente entre a tomadora e o terceirizado. Porto, em recente

---

<sup>21</sup> Helder S. Amorim, Gabriela N. Delgado e Marco T. Viana informam que há dados que apontam para uma subnotificação de acidentes muito mais frequente entre os terceirizados do que entre os trabalhadores efetivos.

trabalho, apresenta entrevista da presidente do SINDISERVIÇOS (que congrega diversos trabalhadores terceirizados):

Há, inclusive, relato de tratamento discriminatório nos locais de trabalho. Conforme consta na entrevista da Presidente do SINDISERVIÇOS, “a copeira, o garçom, o servente, o eletricista, o bombeiro, o carregador de móveis, esses é uma discriminação... Alguns ou outros funcionários de órgão que trata bem esses trabalhadores, mas, na minha avaliação, nós somos coisas, que muitas das vezes acham que não faz falta ali.”(...) “pelo crachá dele você não diz que ele não é terceirizado, porque até o crachá é diferente.” (...) (2010, p. 65)

Por fim, Porto cita denúncia perante a Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região de que, na organização denunciada, terceirizados foram proibidos de utilizar o refeitório no mesmo horário que os trabalhadores efetivos e não poderiam, da mesma forma, ficar embaixo das árvores em frente ao órgão, pois estariam “enfeando a frente do local de trabalho” (2010, p. 65).

Além dessas práticas, a aplicação do instituto da terceirização na Administração Pública potencializa os atos discriminatórios aos trabalhadores terceirizados. A Administração, que deveria se pautar pela obrigatoriedade do concurso público, elencada na Constituição como forma de entrada a cargos da estrutura dos órgãos, acaba por utilizar a separação de regimes jurídicos entre o concursado e o terceirizado como fundamento de atitudes discriminatórias.

Essa diferença nos regimes jurídicos que regulam as relações de emprego, em muitos casos, faz com que no serviço público se diferenciem as pessoas por castas, que acabariam por possibilitar a existência de duas espécies de seres humanos, uma detentora de direitos e privilégios que constantemente devem ser realçados e, do lado oposto, outra que é repetidamente estigmatizada. Essa visão acaba por gerar diversas situações de tratamento discriminatório e desrespeitoso.

A concessão de benefícios aos servidores públicos por lei já diferencia consideravelmente quem é servidor e quem é terceirizado, não sendo necessária a criação de outras distinções, tais como restrições ao uso de estacionamentos desocupados, não atendimento em posto de saúde do órgão, não aplicação de vacinas, piores locais de trabalho, obrigatoriedade de ponto biométrico apenas para terceirizados, entre outros. Outro exemplo é a existência de crachás diferenciados, que distingue quem é servidor de quem é terceirizado. A identificação funcional se faz necessária, até para melhor relacionamento entre os profissionais e o público externo. No entanto, o que se verifica na Administração Pública é

que a divisão que importa é de quem é servidor (independente do cargo) e quem é terceirizado.<sup>22</sup> A aplicação de cores diferentes nos crachás para classificar pessoas como diferentes – em que pese as inúmeras desigualdades já existentes, tais como salários, benefícios, horários, entre outros, serve apenas para ressaltar e classificar pessoas.

Além das diferenças acima citadas, os trabalhadores terceirizados também sofrem a perda de garantias trabalhistas previstas no texto constitucional. Existem relatos de trabalhadores com até 4 anos ininterruptos de trabalho, sem gozo de férias. Esse fato ocorre porque as empresas de fornecimento de mão-de-obra vão se revezando a cada ano e o trabalhador nunca adquire o período concessivo. A única contraprestação que recebe é a indenização de férias proporcionais aos meses trabalhados.<sup>23</sup> O mesmo ocorre em relação a décimo-terceiro, aviso prévio e horas extras, que acabam sendo negociados na Justiça Trabalhista.

Quando se trata de responsabilizar o empregador,<sup>24</sup> o instituto da terceirização se apresenta tão prejudicial que, em muitos casos, se torna difícil encontrar qual empregador é responsável pela obrigação:

Sob o prisma da realidade judiciária, percebe-se, facilmente, o quanto a terceirização tem contribuído para dificultar, na prática, a identificação do real empregador daquele que procura a Justiça para resgatar um pouco da dignidade perdida ao perceber que prestou serviços e não sabe sequer de quem cobrar seus direitos. A Justiça do Trabalho que tradicionalmente já se podia identificar como a Justiça do ex-empregado, dada a razoável incidência desta situação, passou a ser a Justiça do ex-empregado de alguém, só não se sabe quem (SOUTO MAIOR, 2004, p. 121).

Ademais, conforme leciona Delgado (2011, p. 92), a relação existente entre o empregado e o empregador é desproporcional no que se refere à força entre os sujeitos. O padrão possui natureza coletiva, haja vista sua decisão influenciar a coletividade de empregados. Já os trabalhadores individuais necessitam possuir maior representatividade nas negociações e para tanto devem utilizar os sindicatos como intermediários.

A representação coletiva é considerada relevante no direito do trabalho brasileiro, sendo elencada como direito fundamental pela Constituição. As negociações trabalhistas, de maneira geral, somente podem ser equânimes se observados os princípios de direito coletivo do trabalho. Paixão e Lourenço Filho demonstram como se procede esse modelo negocial:

---

<sup>22</sup> Caso um terceirizado seja convidado a ocupar algum cargo em comissão, é como se ele adquirisse uma identidade funcional, pois necessita, automaticamente, de um novo crachá, que irá certificar que ele deixou de ser terceirizado e deve ser considerado servidor.

<sup>23</sup> Em alguns casos, essa indenização somente ocorre por meio de decisão judicial.

<sup>24</sup> A responsabilização na prática da terceirização será vista no próximo capítulo.

Esse modelo de organização sindical pressupõe a existência de sindicatos dotados de poder de barganha, especialmente de trabalhadores, uma rigidez na vigência da norma coletiva e, principalmente, um mundo do trabalho que opere segundo essas características binárias, ou seja, que reconheça como protagonistas da relação de trabalho vários indivíduos que sejam ligados, diretamente, a empresas que se beneficiem da sua força de trabalho (2009, p. 4).

Todavia, a existência de dois empregadores provoca, da mesma forma, dificuldades na formação do sujeito coletivo, pois os trabalhadores terceirizados não conseguem formar uma identidade social compartilhada. Essa indefinição do sujeito empregador impossibilita o acesso a conquistas alcançadas pelos demais trabalhadores dos locais em que o serviço é prestado. Apesar de laborarem na empresa tomadora, os sujeitos terceirizados não integram a categoria profissional da atividade do empregador e, assim, não fazem jus a acordos, convenções e dissídios desses empregadores. Delgado (2011, p. 464) assim trata o tema:

A terceirização desorganiza perversamente a atuação sindical e praticamente suprime qualquer possibilidade eficaz de ação, atuação e representação coletivas dos trabalhadores terceirizados. A noção de *ser coletivo obreiro*, basilar do Direito do Trabalho e a seu segmento juscoletivo, é inviável no contexto de pulverização de força de trabalho, provocada pelo processo terceirizante.

De maneira sintética, a redução de custos é sustentada pela fragmentação do sujeito coletivo, tornando possível que conquistas trabalhistas não sejam aplicadas a todas as pessoas que laboram em determinada empresa. Ou seja, torna-se possível o tratamento desigual de trabalhadores que trabalham no mesmo ambiente e que, muitas vezes, executam atividades similares. Do mesmo modo, possibilita-se o pagamento de salários mais baixos, concomitantes a piores condições de trabalho. “A eficiência, portanto, relaciona-se com o barateamento de mão-de-obra e redução em geral, de forma direta ou indireta, dos custos do negócio (PORTO, 2010, p. 65).”

Essa deficiência na formação do sujeito coletivo dos trabalhadores terceirizados é potencializada na Administração Pública. Os servidores públicos, categoria que possui regime jurídico diferenciado, tem sindicatos próprios. Assim, os trabalhadores que prestam serviço à tomadora Administração Pública estão sujeitos a duas problemáticas: a fragmentação da identidade coletiva e uma maior fragilização sindical.

A partir dessa mesma lógica, o instituto da terceirização apresenta mais uma face lesiva aos trabalhadores: a desconstituição da sua identidade individual. A empresa tomadora, seus empregados e até mesmo a jurisprudência passam a denominar os trabalhadores que

prestam o serviço por meio desse instituto como terceirizados. Porto ressalta o quanto esse fato é lesivo:

“os trabalhadores deixam de estabelecer identidade profissional relacionada à atividade exercida, como eletricitas, ou copeiros, ou motoristas, auxiliares administrativos, e passam a se considerar terceirizados. Assim, também para o trabalhador a experiência e a vida profissional ou funcional são marcadas por quando começou a ser um terceirizado, e não quando iniciou, por exemplo, as atividades como copeiro, ou servente, ou eletricitista, ou secretário.” (2010, p. 51)

Além de deixarem de ter identidade profissional, os trabalhadores terceirizados, conforme lecionam Lourenço Filho e Paixão (2009, p. 6), deixam de ter referência de tempo e de espaço. No que tange à noção de tempo, o trabalhador possui vínculo empregatício com uma empresa que fornece a prestação da mão-de-obra à tomadora. A relação entre as duas empresas é regida por regras cíveis e, como todo contrato dessa espécie, existe a previsão de tempo do fornecimento do serviço, geralmente um ano. Ou seja, a cada ano o trabalhador terceirizado não sabe se permanecerá no emprego ou se irá perdê-lo. Os autores afirmam que a situação de substituição de empresas de terceirização é “muito comum” no Distrito Federal.

Quanto à noção de espaço, os autores argumentam que, pelo fato de o mercado ser muito volátil, os trabalhadores não possuem certeza se permanecerão no mesmo tomador, ou mesmo, se ficarão na mesma repartição. Por serem tratados como “terceirizados” e, no máximo, uma outra subdivisão, qual seja “apoio administrativo”, “recepção”, “vigilante”, “secretária”, podem ser alocados em qualquer lugar, sendo facilmente movidos dentro da instituição, ou para outro lugar em que o tomador preste serviço, tendo em vista que ele acaba dispondo da mão-de-obra de acordo com a necessidade dos contratos vigentes:

O trabalhador não fica vinculado apenas a um “tomador”, o que chega a ser cruel: além de não pertencer aos quadros da empresa que utiliza a sua força de trabalho, o terceirizado sequer tem alguma garantia de que permanecerá – pelo reduzido período de duração do contrato – trabalhando para o mesmo “tomador”. Lembremos que a contratação de mão-de-obra não envolve um indivíduo determinado: o que é negociado é a força de trabalho. Para a tomadora, na maior parte dos casos, pouco importa se o trabalhador “A” ou o trabalhador “B” será responsável pelo serviço. O que interessa é o fornecimento do trabalho. É usual, na práxis das relações de trabalho no Distrito Federal, que um mesmo trabalhador, no período do contrato de prestação de serviços, trabalhe em duas ou mais “tomadoras”. (PAIXÃO & LOURENÇO Filho, 2009, p. 6).

Além de todos esses aspectos, tais como baixos salários, falta de estabilidade no emprego e perda da identidade coletiva, o trabalhador, na grande maioria dos casos, sofre com a falta de qualificação profissional, pois as empresas não investem em treinamento. Na Administração Pública esse problema é evidente, porquanto os órgãos informam não poderem fornecer treinamento aos terceirizados, tendo em vista que a obrigação para tanto seria da

empresa prestadora, e essa, visando apenas ao lucro, pouco se importa com a qualificação. Esse fato, por si só, prejudica em muito a mobilidade do profissional no mercado de trabalho.

Dessa forma, após ter se explicitado prejuízos que a terceirização causa aos trabalhadores terceirizados, tocar-se-á, no próximo ponto, no paradoxo da utilização do instituto, pela Administração Pública, frente a princípios vigentes no ordenamento jurídico brasileiro.

## **2.2. Administração Pública e terceirização, um paradoxo constitucional**

Além de não haver previsão legal específica para a terceirização de mão de obra no Brasil, a sua prática pela Administração Pública é, ressaltadamente, contrária à Constituição da República de 1988, pois infringe o preceito constitucional de que a pessoa humana deve ser considerada alicerce na análise de direitos.

A representatividade das diversas esferas da sociedade originou um texto constitucional plural<sup>25</sup>, com evidente prevalência da pessoa humana, da proteção ao trabalhador e dos direitos fundamentais. Dentre esses direitos é de relevante destaque a proteção dada “ao trabalho, sobretudo se relacionado aos seguintes valores e princípios: dignidade da pessoa humana, justiça social e valor social do trabalho (DELGADO, 2006, p. 79).”

Essa centralidade da pessoa humana é vivificada em diversos artigos do texto da Constituição e representa uma importante conquista social. No âmbito das conquistas trabalhistas, está a previsão de garantias individuais e coletivas, tais como o “incentivo à organização sindical e ao cooperativismo, com previsão da autonomia sindical, da negociação coletiva e do direito de greve (DELGADO, 2006, p. 81).”

A construção do texto constitucional e a aplicação de diversos princípios de proteção aos direitos humanos nos remete à definição de princípios proposta por Ronald Dworkin. Para o autor, princípio é um padrão que deveria ser “observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas

---

<sup>25</sup> MICHILES, Carlos. Cidadão Constituinte, a saga das Emendas Populares. Editora Paz e Terra. Pg. 19-99.

porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade (DWORKIN, 2010, p. 36).”

Todavia, o desequilíbrio entre os sistemas político, econômico e jurídico acarretou a prevalência da lógica do mercado sobre os direitos conquistados, contrariando a noção de princípios elencada por Dworkin, pois busca-se assegurar uma situação econômica que privilegie minorias e discrimine um grupo de trabalhadores, que não são sujeitos de relações trabalhistas equânimes com outros demais trabalhadores presentes no mesmo ambiente.

No Brasil, os defensores da terceirização argumentam que os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência devem ser os fundamentos da aplicação dessa, pois ao se decidir pela aplicação do instituto, os tribunais estariam compatibilizando os princípios protetivos e os de desenvolvimento do mercado<sup>26</sup>. Entretanto, esse posicionamento é diametralmente contrário ao que se defende no Direito do Trabalho a partir do seu princípio basilar: o da proteção. Esse configura “uma teia de proteção à parte hipossuficiente na relação empregatícia – o obreiro –, visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho” (DELGADO, 2011, p. 192).

A prevalência dos princípios econômicos sobre os trabalhistas representa o desequilíbrio entre os sistemas econômicos e jurídicos. Porto afirma que “para a garantia dos direitos fundamentais, é importante a separação dos sistemas do direito, da política e da economia (2010, p. 141)”, ou de forma mais clara “que as questões relacionadas ao trabalho não estejam condicionadas pela lógica própria do sistema da economia (2010, p. 141).”

Esse desequilíbrio originou-se das reformas nos sistemas político e econômico que criaram a terceirização, tal como descrito no primeiro capítulo deste trabalho. O agravamento de suas consequências negativas é a permissão para que a Administração Pública segmente suas atividades, contratando profissionais por meio de uma forma que não se encontra prevista nem na Constituição e muito menos em Lei Federal, criando uma nova forma de contratação na esfera pública, precária e prejudicial aos trabalhadores.

Apesar de o avanço do sistema econômico sobre os outros sistemas ser uma tendência mundial, nos principais países europeus a terceirização não possui incidência tão desregrada como no Brasil. O professor da USP, Jorge Luiz Souto Maior, leciona que o

---

<sup>26</sup> RR nº 586.341/1999.4, Relator Ministro Vieira de Mello Filho, julgado em 29/05/2009, no plenário do TST.

instituto somente é aplicado nas contratações européias temporárias (2004, p. 123), com regras específicas. Assim, no direito comparado temos:

Na França, por exemplo, a intermediação de mão-de-obra, com fins lucrativos, da empresa prestadora, é considerada como tráfico de mão-de-obra, nos termos das definições dos arts. 125-1 e 125-3, do *Code Du Travail*. Na Espanha, segundo informa Roberto Vieira de Almeida Rezende, a jurisprudência acolhe como autêntica a subcontratação de trabalhadores quando verifica que, além de deter o poder de comando e gerenciamento diretos do trabalho, a empresa subcontratada tem atividade empresarial própria, com patrimônio e instrumental suficiente e compatível para consecução de seus fins.

Prossegue o mesmo autor: Para o Direito Espanhol, a subcontratação de trabalhadores é considerada lícita, mas, normalmente, virá acompanhada da responsabilidade solidária da empresa principal quanto às obrigações da subcontratada com seus trabalhadores e com a Seguridade Social.

Ademais, a aplicação do instituto da terceirização pela Administração Pública realça a infração ao princípio da legalidade expresso na Constituição Federal. Ao se observar o texto constitucional, nota-se que existem apenas três formas de contratação de pessoal previstas para a Administração Pública: concurso público, nomeação em cargo em comissão e contratação temporária por prazo determinado para necessidade excepcional. Assim, em nenhum momento o texto constitucional possibilita que se contrate mão-de-obra travestida em contrato de prestação de serviço, o que indica que a terceirização contraria a estrita legalidade inerente à ação da Administração Pública.

A Administração Pública contrata empresas prestadoras de serviço por meio do instituto da licitação, utilizando preferencialmente o menor preço como critério de seleção, o que produz redução de garantias ao trabalhador. Para garantir a sua margem de lucro e cobrar preços baixos, as empresas acabam por reduzir os salários pagos, tendo em vista que nenhuma empresa reduzirá o seu lucro para garantir salário de trabalhadores que ainda serão contratados. Pois, em muitos casos, as empresas que concorrem no pregão não possuem corpo fixo de funcionários e esperam a assinatura do contrato com a Administração para contratar os profissionais indicados, que geralmente já trabalham na estrutura administrativa e que esperam com aflição para saberem se serão reaproveitados, muitas vezes com redução salarial decorrente da concorrência envolvida no processo licitatório.

Não pode a Administração Pública, sob a defesa do menor preço e do suposto interesse público (que viria do menor gasto na contratação), reduzir a proteção aos trabalhadores, prejudicando a parte mais fraca. Ou seja, o interesse estatal não deve sobrepujar o interesse público, pois esse dever está fundamentado no texto constitucional, que



define o trabalho como valor social e as pessoas como “o centro convergente dos direitos fundamentais (DELGADO, 2006, p. 79).”

Ademais, a busca pelo menor preço, além de afetar diretamente o trabalhador com a redução de direitos trabalhistas, conduz à contratação com empresas sem nenhuma estrutura para se manterem operantes, o que normalmente ocasiona a falência da contratada, durante a vigência do contrato, e falta de definição sobre o pagamento dos direitos aos trabalhadores. Esse fato foi muito comum no DF, passando a ser menos constante, tendo em vista que a falência da empresa contratada faz com que, conforme jurisprudência mais atualizada do TST<sup>27</sup>, a obrigação seja da Administração Pública, de maneira subsidiária, passando essa a exercer maior fiscalização nos contratos.<sup>28</sup>

Além de afetar o princípio da proteção, a contratação pela Administração Pública de profissionais por meio de empresas de prestação de mão-de-obra prejudica outro princípio constitucional: o da negociação coletiva. Conforme citado anteriormente, os trabalhadores terceirizados são afetados na sua formação identitária, vagando pelos contratos sem noção de tempo e espaço, o que compromete a formação de uma identidade coletiva. Sem a força sindical, os trabalhadores dificilmente irão realizar negociações coletivas.

Quando se torna possível a negociação, as normas trabalhistas, muitas vezes, passam a serem contestadas, chegando ao que se conhece como o fenômeno da flexibilização da imperatividade das normas trabalhistas. Delgado assim define flexibilização (2006, p. 195):

Já a flexibilização dos direitos trabalhistas perfaz-se na atenuação do suposto rigor e imperatividade das normas jurídicas, mediante negociação coletiva. É fenômeno que permite a reformulação de um cenário jurídico mais maleável sob o ponto de vista dos contratantes trabalhistas, em especial do empregador.

[...]

Fato é que tanto a flexibilização como a desregulamentação representam mecanismos de desestabilização do valor trabalho digno, em favor da predominância do princípio da autonomia privada.

A Constituição Federal de 1988 garante, além dos direitos individuais ao trabalho de forma digna, instrumentos de afirmação coletiva, por meio de convenções e acordos coletivos, pautados pelos princípios da liberdade, da autonomia (PAIXÃO & LOURENÇO Filho, 2009, p. 2) e da adequação setorial coletiva. Não se admitindo, todavia, negociação

---

<sup>27</sup> RR nº 296-28.2010.5.03.0013, Relator Ministro José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, Data de Julgamento: 16/05/2012.

<sup>28</sup> Essa decisão já atende ao julgado na ADC 16, pelo STF, que será tratada mais a frente.

com a incidência de renúncia a direitos protegidos por indisponibilidade absoluta (DELGADO, 2006).<sup>29</sup>

Entretanto, conforme lecionam Paixão e Lourenço Filho, o principal problema enfrentado pelo Judiciário, na prática, é saber até que ponto vão “os limites da autonomia da vontade coletiva” (2009, p. 3). Esses limites acabam por demonstrar que a flexibilização também afeta as normas do direito coletivo, principalmente no âmbito da terceirização, tendo em vista as particularidades dos contratos firmados.

A própria doutrina não possui um posicionamento único no que tange ao fortalecimento da identidade coletiva, se dividindo em duas possíveis saídas. Maurício Godinho Delgado (2011) considera que os trabalhadores terceirizados deveriam ter seu enquadramento sindical com o sindicato da empresa tomadora, pois é o local que eles exercem as atividades econômicas previstas na CLT. De outro modo, Viana (2003) considera que, por ter o terceirizado um vínculo curto com cada empresa, a ligação com o sindicato da tomadora não seria a melhor solução. O autor propõe a criação de sindicatos dos próprios terceirizados, apesar de afirmar ter ciência que esses órgãos coletivos sejam mais frágeis, tendo em vista a limitação da unicidade sindical ainda vigente no Brasil.<sup>30</sup>

Além disso, outro direito constitucional afetado é o de livre exercício da cidadania. Sayonara Silva (2007) nos apresenta que a afirmação da cidadania na Constituição é contraposta pelo desrespeito dos direitos trabalhistas, pois o conceito de cidadania representa muito mais do que a participação na escolha dos representantes para cargos políticos. A cidadania nos traz a capacidade de fruição de direitos fundamentais. Seguindo o entendimento esposado por Boaventura de Sousa Santos, Silva propõe:

“se foi reconhecendo que a economia capitalista não era apenas constituída por capital, fatores de produção e mercado, mas também por trabalhadores, pessoas e classes com necessidades básicas, interesses próprios e legítimos e, em suma, direitos de cidadania (Santos, 1999, p.38). Por conseguinte, a concepção de cidadania como submissão do homem a um estatuto jurídico, político e eleitoral seria ampliada, com a agregação de um estatuto material, que prevê liberdade de atuação coletiva e sindical, normas de regulação das condições de exploração da força de trabalho e garantias previdenciárias.

(...)

---

<sup>29</sup> Gabriela Neves Delgado leciona que são somente três as possibilidades previstas na CF em que se tornam possíveis negociações: a) redução de salário (art. 7º, VI); b) composição de jornada ou sistema de compensação (art. 7º, XIII); e c) incremento de turno ininterrupto de trabalho (art. 7º, XIV).

<sup>30</sup> O texto constitucional, talvez no seu trecho mais retrógado, manteve a previsão da época de Getúlio Vargas em que se restringe a liberdade sindical do empregado. Dessa forma, ainda vige a unicidade sindical, mesmo sendo contrária a Convenção 87 da OIT, que prevê a referida liberdade como um direito do trabalhador.

Ter uma profissão, uma carteira profissional e ser sindicalizado foram os primeiros atributos do cidadão brasileiro. (2007, p. 1359)

Porto, do mesmo modo, expõe que a precarização trazida pelo neoliberalismo e suas práticas pós-fordistas acarretam problemas graves na sociedade como um todo, pois agrava a má distribuição de renda e a marginalização social do trabalhador:

A precarização socioeconômica pode implicar tanto na exclusão das pessoas que vivem do trabalho, como ainda conferir movimento e intensidade à marginalidade social. São riscos que potencializam outros riscos. Não se trata, porém, de um processo planejado, sincrônico e homogêneo, mas se encontra em toda parte. Sua intensidade e suas faces ganham marcas próprias a depender do lugar concreto e das condições muito específicas enfrentadas pelos trabalhadores. (2010, p. 119)

Assim, verifica-se os malefícios sociais provocados pela terceirização e a violação das prerrogativas constitucionais. A prática abusiva desse tipo de contratação pela Administração Pública contraria o texto constitucional de 1988, que declara a centralidade da pessoa humana e de seus direitos, inclusive direitos trabalhistas individuais e coletivos, além de não prever a prática de contratação de mão-de-obra. No próximo capítulo será tratado o modo como os tribunais analisam a atividade de se terceirizar os serviços, além de ser possível observar sobre qual ordenamento legal a prática da terceirização na Administração Pública está assentada.

### **3. A utilização da terceirização nos Tribunais**

#### **3.1. Legislação e aplicação da terceirização pelos tribunais em suas estruturas administrativas**

A prática da terceirização no mundo não é fenômeno recente. Thébaud-Mony e Druck (2007) informam que a ideia de subordinação e de subcontratação remete aos primeiros séculos da Revolução Industrial na Europa. No Brasil, como primeira citação legal, temos o Decreto nº 200 de 1967<sup>31</sup>, que contempla a possibilidade de execuções de atividades de maneira indireta pela Administração Pública, mediante contrato com empresas de prestação de serviço. Essa previsão é justificada como meio de a União melhorar as suas atividades gerenciais e de planejamento, com o objetivo de melhorar a sua eficiência, tendo em vista o desmesurado crescimento do Estado ocorrido com o advento do Estado de Bem-Estar Social.<sup>32</sup>

Em seguida, fora do âmbito do serviço público, surgiu a previsão de contratação de trabalho temporário, por meio da Lei nº 6.019 de 1.974, que veio a possibilitar a contratação, por parte de um empregador, de uma outra empresa para fornecimento de trabalhadores para substituições ou acréscimo, mas sempre em caráter provisório. No decorrer do ano de 1.983, veio a lume a Lei nº 7.102, que regulamentou, entre outras coisas, a possibilidade de se contratar vigilantes bancários por meio de empresa contratada, sendo essa a primeira norma a tratar da terceirização de uma atividade específica.

Essas mudanças na legislação acabaram por gerar situações em que os tribunais trabalhistas foram instados a se manifestar. Depois de mais de uma década de resolução de conflitos, a Justiça Trabalhista, por meio do TST, formulou a Súmula nº 331.<sup>33</sup> Essa normatização do TST foi a única que regulamentou o uso do instituto da terceirização, sendo

---

<sup>31</sup> Cabe destacar que a referida norma foi recepcionada pela Constituição de 1988, encontrando-se ainda em vigor.

<sup>32</sup> 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

<sup>33</sup> Mais a frente será detalhado o avanço histórico do entendimento do TST.

elaborada após o aumento do número de empresas de locação de mão-de-obra.<sup>34</sup> Essa normatização possui o seguinte conteúdo:

**Súmula 331 - Contrato de Prestação de Serviços – Legalidade**

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

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

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.

Apesar de contrariar princípios trabalhistas, tal como explicitado no capítulo anterior, é somente pela interpretação dessa Súmula, em conjunto com as leis nº 6.019/74 e 7.102/83, que se tornou possível a construção de uma fundamentação jurídica para a prática da terceirização no Brasil.

Aliás, a forma como os tribunais tratam a terceirização, em termos jurisdicionais e administrativos, merece ser destacada. Centro do sistema jurídico, guardiões do texto constitucional e defensores das minorias, os tribunais deveriam ser modelo da aplicação dos direitos fundamentais trabalhistas. Contudo, o que tem ocorrido, no decorrer das duas últimas décadas, é a contratação excessiva de empresas fornecedoras de mão-de-obra para os mais

---

<sup>34</sup> PORTO cita: No Brasil, especialmente a partir da década de 80 do século passado, proliferou o número de empresas especializadas em locação de mão-de-obra, isto é, “que comercializam a força de trabalho das pessoas” (PAIXÃO, 2006b, p. 8; PAIXÃO & LOURENÇO Filho, 2009, p. 20). Antunes (2007, p. 16) também identifica o mesmo fenômeno a partir dos anos 80, qual seja, da proliferação do número de empresas de terceirização, locadoras de força de trabalho de perfil temporário. Aliás, esta expansão do número de empresas especializadas no fornecimento de mão-de-obra é sentida até os dias de hoje, permanecendo como fenômeno não apenas recente como atual. (2010, p. 25)

diferentes serviços, com a conseqüente extinção de cargos efetivos. Para análise da prática da terceirização pelas estruturas administrativas dos tribunais, foi realizado levantamento do quantitativo de terceirização que prestam serviço nos tribunais federais com sede em Brasília. Levantou-se, por meio de informações fornecidas nos *sites* oficiais, o quantitativo de servidores<sup>35</sup> e de terceirizados e calculou-se o percentual de pessoas que se encontram na condição de terceirizados nesses órgãos:

<b>Relação de utilização de contratos de terceirização pelos tribunais federais em Brasília</b>				
<b>Tribunal</b>	<b>Total de pessoas na estrutura</b>	<b>Total de servidores</b>	<b>Total de terceirizados</b>	<b>Percentual de terceirização na estrutura</b>
TRT – 10ª Região <sup>36</sup>	1246	954	292	24%
TST <sup>37</sup>	2403	1577	826	35%
TSE <sup>38 39</sup>	1999	769	1230	61%
TRE-DF <sup>40</sup>	423	209	214	50%
TRF – 1ª Região <sup>41</sup>	1666	970	696	42%
STJ <sup>42</sup>	3145	2741	404	13%
STM <sup>43</sup>	1027	814	213	21%
STF <sup>44</sup>	2570	1101	1469 <sup>45</sup>	58%

<sup>35</sup> Como servidores, foram contabilizados apenas os servidores efetivos.

<sup>36</sup> Pesquisa no TRT- 10ª Região: [http://www.trt10.jus.br/?mod=ponte.php&ori=ini&pag=contas\\_publicas&path=servicos/contas\\_publicas/gestao\\_pessoas/index.php](http://www.trt10.jus.br/?mod=ponte.php&ori=ini&pag=contas_publicas&path=servicos/contas_publicas/gestao_pessoas/index.php), acesso em abril de 2012.

<sup>37</sup> Pesquisa no TST: [http://www.tst.gov.br/web/guest/resolucao\\_cnj\\_-n\\_102\\_2009](http://www.tst.gov.br/web/guest/resolucao_cnj_-n_102_2009), acesso em abril de 2012.

<sup>38</sup> Pesquisa no TSE: <http://www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/relatorios-cnj/recursos-humanos-e-remuneracao>, acesso em abril de 2012.

<sup>39</sup> Em razão da necessidade de se organizar as eleições no país, o TSE contrata serviço técnico de suporte às urnas, o que acaba por aumentar, o número de profissionais contratados por meio de empresas prestadoras de mão-de-obra.

<sup>40</sup> Pesquisa no TRE-DF: <http://www.tre-df.jus.br/default/servicos/contaspublicas/contas.jsp?ano=2012>, acesso em abril de 2012.

<sup>41</sup> Pesquisa no TRF- 1ª Região: <http://portal.trf1.jus.br/portaltf1/transparencia/relatorios-cnj/>, acesso em abril de 2012.

<sup>42</sup> Pesquisa STJ: [http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1073](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1073), acesso em abril de 2012.

<sup>43</sup> Pesquisa STM: <http://www.stm.jus.br/transparencia>, acesso em abril de 2012.

<sup>44</sup> Pesquisa STF: <http://www.stf.jus.br/portal/contaPublicaCompra/pesquisarCompra.asp>, acesso em abril de 2012.

<sup>45</sup> Na página do STF o total de terceirizados não engloba a TV e a Rádio Justiça.

Dessa forma, como pôde ser verificado, alguns tribunais utilizam de maneira substancial o instituto da terceirização para conseguirem manter as suas estruturas administrativas, sendo que, em três deles, mais da metade dos seus profissionais são terceirizados. Ou seja, se o tribunal está cumprindo o que prêve a Súmula nº 331 do TST, o órgão possui mais atividade meio que atividade fim. Nesses casos, a dependência em relação às empresas prestadoras de serviço é tão crítica que, se o Poder Judiciário julgasse a aplicação do instituto da terceirização ilegal, ele próprio não conseguiria se manter operante.

### **3.2. A posição jurisdicional dos tribunais e as principais novidades**

O entendimento dos tribunais a respeito da terceirização alterou-se conforme a prática desse instituto foi fortalecida pelo sistema econômico. Uma análise histórica das decisões do Tribunal Superior do Trabalho – TST – ilustra essa alteração, que foi da proibição para a permissão de contratação de prestadoras de serviço de mão-de-obra.

Nos primeiros julgados<sup>46</sup> imperaram o princípio da proteção e a autonomia do Direito do Trabalho frente às pressões dos mercados econômicos. Além disso, havia o imperativo de uma relação bilateral no contrato de trabalho e o trabalho temporário não poderia assumir características de relações trabalhistas permanentes (Lei nº 6.019/74). Conforme transcreve Porto, a posição era a de que: “a indeterminação do prazo em contratos de locação de serviço atinge a inalienabilidade da liberdade humana, permitindo a exploração do fraco pelo poderoso (2010, p. 33).”

No princípio da década de 80, todavia, ocorre fato determinante para a institucionalização da terceirização pelos tribunais trabalhistas: a Administração Pública começa a compor a lide como tomadora de serviço de empresas de prestação de mão-de-obra<sup>47</sup>. O TST mantém a posição de que as necessidades permanentes não poderiam ser terceirizadas, contudo, flexibiliza, aos poucos, esse entendimento, iniciando com o julgamento de ações sobre a contratação de vigilantes.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> RR nº 2.150/74, Acórdão 2ª Turma nº 1.161/74, Relator “ad hoc” Ministro Luiz Roberto de R. Puech, DJE de 03/10/1974.

RR nº 4.137/78, Acórdão 1ª Turma nº 596/79, Relator Ministro Marcelo Pimentel, DJE de 1º/06/1979.

<sup>47</sup> RR nº 889/81, Acórdão n. 377/82, Relator “ad hoc” Ministro Marcelo Pimentel.

<sup>48</sup> RR nº 5.492/80, Acórdão 1ª Turma n. 3.694/81, Relator “ad hoc” Ministro Guimarães Falcão.

Na década de 80, devido ao grande aumento no número de casos que questionavam a legalidade de contratos de trabalho para prestação de serviço em outra pessoa jurídica, uniformizou-se o entendimento jurisprudencial sobre o tema por meio do enunciado nº. 256 do TST. Essa Súmula veio a lume no transcorrer do ano de 1986, oriunda de um caso corrente. Nesse, o então Ministro do TST Marco Aurélio Mello relata:<sup>49</sup>

“Já, anteriormente, registramos nossa estranheza quanto à legalidade da atividade chamada de “locação de serviços” em relação ao trabalhador, então admitido sob o regime do “contrato de trabalho” para que, através de um contrato de direito civil com outra empresa, seu “empregador” alugasse a terceiro a sua prestação de serviço e pudesse viver, assim, do lucro desse “negócio jurídico”. (...) Numa palavra, não há falar em aluguel de contratos de trabalho. Contratar um empregado para arrendar a prestação de serviço deste a terceiro é desvirtuar a natureza do contrato de trabalho.”

Esse entendimento a respeito da ilegalidade da contratação de trabalhadores por empresa interposta (salvo os casos previstos em lei, ou seja, vigilância bancária e temporários), todavia, deixa de existir com o advento da Súmula nº 331 do próprio TST, que modifica a sua visão diametralmente sobre o assunto, no ano de 1993, tal como retrata Porto:

De início já é possível notar que no processo de construção das permissões e das limitações à intermediação de mão-de-obra, traduzidas na Súmula nº 331, a palavra terceirização se incorpora definitivamente ao vocabulário do tribunal. Até então as ocorrências eram tratadas como locação de mão-de-obra, ou locação de serviços, ou ainda *marchandage*. A modificação é simbólica porque marca a passagem de um tratamento judicial refratário de uma prática, até então vista, em regra, como ilegal, para a aceitação do que poderia ser considerado apenas como um modo diverso de organização da força de trabalho. (2010, p. 50)

De forma paradoxal, para que essa mudança no entendimento do Tribunal Superior fosse possível, a promulgação da Constituição de 1988 teve papel importante. O texto constitucional apresenta a maior gama de direitos trabalhistas constitucionalizados até então, trazendo o trabalho como um direito social, o que agrega importância, por demais, ao direito dos trabalhadores. Entretanto, com o advento da previsão do princípio do mérito objetivo, sendo o acesso único aos cargos públicos realizado por meio de concurso<sup>50</sup>, a Administração passou a fazer uso da terceirização para ocupação de cargos sem concurso, fazendo eclodir o aumento da terceirização nos órgãos públicos. Essa mudança na realidade objetiva acabou influenciando a decisão do TST, que com a edição da Súmula nº 331, procurou regulamentar o instituto.

---

<sup>49</sup> RR nº 3.442/84, Acórdão n. 2.208/86, Relator Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, julgado em 08/09/1986.

<sup>50</sup> Conforme art. 37, inciso II da Constituição Federal.



Esse enunciado acabou por criar regras para um instituto que não possui previsão legislativa e que, por isso, apresenta inúmeras deficiências já demonstradas aqui, tais como dificuldade de enquadramento sindical, definição da responsabilidade da tomadora, restrição de direitos dos trabalhadores, entre outros. Assim, com essa decisão, o TST acabou por trazer para os tribunais trabalhistas, que deveriam aplicar os princípios desse ramo do direito, tais como o da proteção ou da imperatividade das normas trabalhistas, uma interpretação contrária ao definido na própria Constituição. Não obstante esse contrassenso da legitimação da terceirização pelo órgão que deveria zelar pelas garantias trabalhistas, a aplicação desse instituto na Administração Pública apresenta uma nova gama de problemas que permanecem em discussão.

Conforme previsão da Súmula nº 331 do TST, a prática desse instituto fora do previsto nos seus seis incisos caracteriza terceirização ilícita, sendo, conseqüentemente, desfeito o vínculo do empregado com a empresa prestadora, passando-se a reconhecer o vínculo com a tomadora, que passa a responder pelos direitos do empregado. Desse enunciado se tiram algumas interpretações vigentes na Justiça Trabalhista. Inicialmente, a prestação do serviço que não se enquadrar no primeiro e no terceiro incisos da Súmula<sup>51</sup> caracteriza-se como prática ilícita da terceirização. Ademais, quando ocorre de a tomadora não observar o inciso III, no que se refere à atividade-meio e atividade-fim<sup>52</sup>, essa também será penalizada. Como modo de penalização, o Judiciário passa a desconsiderar o vínculo empregatício que existia com a empresa terceirizante, passando a valer o vínculo com a empresa tomadora do serviço. Todavia, deve valer a ressalva do inciso segundo<sup>53</sup> de que esse raciocínio não vale quando o tomador é a Administração Pública.

Trata a Constituição, no seu art. 37, inciso II, que somente por concurso público um indivíduo pode vincular-se de forma efetiva ao serviço público. Dessa forma, não se

---

<sup>51</sup> 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).

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.

<sup>52</sup> Para o TST atividade-fim seria a principal função de determinada empresa e atividade-meio compreenderia todas as demais funções necessárias para a execução das atividades-fim. Nôemia Porto (2010, p. 59) critica essa definição, tendo em vista que, para ser elaborada, o Tribunal considera apenas a movimentação econômica da empresa. Todavia, “na atualidade, porém, a multiplicidade de tarefas absorvida pela empresa e a capacidade do empreendimento de se renovar para atender demandas flexíveis de mercado tornam a distinção, no mínimo, imprecisa.”

<sup>53</sup> 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).

poderia, em caso de terceirização ilícita por parte da Administração, se reconhecer o vínculo empregatício, conforme determina a Súmula.

Maurício Godinho Delgado traz em seu livro, *Curso de Direito do Trabalho*, três posições da doutrina sobre esse tema. Uma posição considera impossível a criação de responsabilidade para a Administração, outra considera que a responsabilidade deveria ser da Administração, contrariando a previsão de entrada somente por concurso. A terceira, que prevalece no mundo jurídico, é a de que a Administração deve responder pelos direitos dos empregados terceirizados que prestam serviço em suas dependências. Assim, o trabalhador não terá regularizado o seu vínculo, pois a Administração não assinará a sua carteira de trabalho, ficando responsável, apenas subsidiariamente, pelo possível inadimplemento das obrigações contratuais pelo empregador de fato (2011, p. 443).

Em 2000, o TST alterou o enunciado 331, modificando o antigo inciso IV, fazendo constar a obrigação subsidiária do tomador quando houver inadimplemento das obrigações trabalhistas, inclusive quando o tomador for órgão da Administração Pública.<sup>54</sup> Dessa forma, em suas decisões o tribunal passou a se posicionar de forma que quando em uma lide o empregado ajuizar ação contra a sua empresa e a tomadora for a Administração, ele pode solicitar a responsabilidade subsidiária dessa para garantir a execução dos seus direitos trabalhistas. Todavia, diversos órgãos da Administração buscaram o Judiciário alegando que a previsão sumulada feria frontalmente o art. nº 71 da Lei 8.666/93<sup>55</sup>.

Diante disso, foi ajuizada a Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, no Supremo Tribunal Federal – STF, na qual a Administração defende que não pode ser considerada responsável, pois ela teria apenas observado o previsto em procedimento licitatório e que, portanto, não poderia ser responsabilizada por culpa de terceiros.

Além dessa compreensão doutrinária, que afasta a responsabilidade da Administração diante da ação de terceiros no caso de licitações e que consta na argumentação da ADC 16, há duas outras correntes a respeito da responsabilização do órgão público pelos

---

<sup>54</sup> Até esse momento a responsabilidade da Administração Pública oscilava entre solidária, subsidiária ou sem nenhuma responsabilidade.

<sup>55</sup> Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

profissionais terceirizados. A primeira argumenta que o Estado deve responder subsidiariamente nos casos de inadimplemento de obrigações trabalhistas (sendo esse o entendimento da Súmula nº 331). A segunda corrente argumenta que a Administração deveria responder como litisconsórcio necessário com a contratada “sendo a responsabilidade do Estado extracontratual e a da empresa contratual.” (DELGADO, VIANA & AMORIM, 2011, p. 14).

No final de 2010, mais precisamente no dia 24.11.2010, o STF veio a julgar a ADC 16, decidindo que a Súmula nº 331, da maneira que estava escrita, aparentava contrariar o previsto na lei. Assim, o STF vedou que se aplique de maneira automática a responsabilidade subsidiária à Administração Pública, tal como podia ser interpretado no referido enunciado do TST, mas consignou que existiam outros meios da Justiça Trabalhista responsabilizar a Administração Pública.<sup>56</sup>

Essa decisão do STF ficou sem o devido esclarecimento durante algum tempo, pois houve demora na publicação do Acórdão. Durante esse período, houve insegurança jurídica por parte dos trabalhadores terceirizados:

Em decorrência daquela decisão e a partir de então, passaram a ser proferidas decisões liminares e finais pelo STF em centenas de Reclamações e de Agravos Regimentais em Reclamações ajuizadas pelos entes públicos condenados pelos órgãos fracionários dos Tribunais trabalhistas, com base no item IV da Súmula nº 331 do TST, todas elas cassando aquelas condenações e determinando, em consequência, o retorno dos autos de cada processo aos órgãos que as haviam proferido, para prolatarem outras decisões.

Essa situação, afetando dezenas de milhares de trabalhadores terceirizados de todo o país que já haviam obtido a condenação dos entes públicos aos quais prestaram serviços e um número bem maior de reclamantes com ações trabalhistas semelhantes ainda em curso, causou enorme perplexidade em todos os operadores do Direito do Trabalho. (PIMENTA, 2011, p. 39)

No entanto, após a publicação do Acórdão, quando foi possível analisar os fundamentos de cada ministro, verificando-se que foi afirmada a constitucionalidade do art. 71 da Lei 8.666/93, com a ressalva expressa do relator, ministro Cezar Peluso, que a Justiça do Trabalho, por meio de conjugação de outros dispositivos legais<sup>57</sup> – que fazem a previsão que a gestão do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, impondo dessa forma o dever de fiscalizar de forma eficiente –, poderá julgar os casos de inadimplência de contratos de terceirização em que o tomador seja a

---

<sup>56</sup> O STF manifestou preocupação, principalmente nos votos dos ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Cezar Peluso, sobre o efeito que a retirada da responsabilidade da Administração Pública poderia causar socialmente.

<sup>57</sup> Tais como os expressos na própria Lei nº 8.666/93, nos arts. 54, 55, 58 e 67.

Administração, desde que seja comprovada a culpa, *in eligendo* ou *in vigilando*, situação na qual se configurará a sua responsabilidade subsidiária. Delgado, Viana e Amorim retratam um dos momentos desse julgamento:

Em suas manifestações, no curso do julgamento, o Ministro Relator Cezar Peluso, refutando os vieses interpretativos que pretendiam vedar de forma absoluta qualquer atribuição de responsabilidade ao Poder Público, tal como a interpretação literal proposta pela Ministra Cármen Lúcia, tratou de balizar o limite dessa declaração de constitucionalidade numa clara hermenêutica de ponderação, que privilegia a noção expressa no § 1º do art. 71 da Lei de Licitações, para impedir a imputação ao Poder Público de responsabilidade automática pelo cumprimento das obrigações trabalhistas inadimplidas – eis que esta responsabilidade trabalhista é exclusiva da empresa contratada, empregadora –, mas, por outro lado, reconhecendo que a isenção de responsabilidade proposta pela norma está condicionada por outras normas que impõem à Administração Pública o dever de bem licitar e de fiscalizar de forma eficiente o contrato administrativo, inclusive quanto ao adimplemento dos direitos dos trabalhadores terceirizados.

Ademais, pode-se conjugar outros preceitos legais para orientar a Administração Pública na gerência de seus contratos, buscando dessa forma sinalizar às prestadoras o descumprimento de normas trabalhistas a tempo de se evitar que a Administração responda por omissão. Na Administração Pública Federal, a norma que subsidia a gestão de contratos de terceirização é a Instrução Normativa nº 2, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Conforme elenca Pimenta (2011, p. 32):

Em linha gerais, a referida IN nº 2/2008 do MPOG impõe à Administração Pública Federal contratante o dever de fiscalizar o adimplemento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas, em relação a seus trabalhadores terceirizados, desde as fases de abertura e de desenvolvimento do procedimento licitatório e da celebração do resultante contrato administrativo.

Merecem destaques as seguintes previsões da referida norma infralegal:

- a) A previsão de que a prestadora de serviço tenha de depositar em garantia um valor que represente três meses do contrato e que será destinado ao pagamento direto pela Administração, em caso de inadimplemento por parte da contratada.
- b) No momento da licitação a Administração deverá verificar se os preços são factíveis e se comportam todos os pagamentos de verbas trabalhistas. Para tanto, possui o condão de exigir a abertura de custos de cada licitante.
- c) Apresentação, obrigatória, por parte da contratada, de diversos documentos que comprovem o pagamento de verbas de natureza previdenciária, trabalhista e de auxílios previstos em lei e normas coletivas, de maneira mensal, para liberação de pagamento à contratada.

- d) Modelo de como fiscalizar essa espécie de contrato administrativo de maneira a subsidiar o gestor de contratos de cada órgão, dividido em atividades a serem exercidas no início do contrato, mensalmente, diariamente e de maneira especial.

Além das previsões da Instrução Normativa nº 2, que foi aprimorada pela Instrução nº 3, nas estruturas administrativas do Poder Judiciário deve-se observar a Resolução nº 98/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que traz a previsão de que para a prestadora ser contratada pelos tribunais se faz necessária a abertura de contra corrente veiculada ao tribunal. Nessa conta será depositado um percentual para a garantia de qualquer inadimplemento por parte da contratada. Ao final do período de contrato, e não ocorrendo nenhuma inadimplência, a empresa prestadora de serviço deverá ter o valor restituído.

Por meio dessas ferramentas a Administração Pública e o gestor do contrato podem demonstrar que cumpriram todas as previsões da Lei nº 8.666/93 e das normas infra-legais, tentando garantir, pelo menos, a restituição pecuniária ao trabalhador prejudicado pela empresa prestadora do serviço e eximindo a própria Administração da responsabilidade subsidiária, cabendo à empresa prestadora a assunção de todo o pagamento.

Ressalta-se que, nos últimos anos, o TST vem decidindo pela equiparação salarial do trabalhador com os empregados da empresa tomadora nos casos de terceirização ilícita<sup>58</sup>, possuindo, inclusive, uma Orientação Jurisprudencial a esse respeito.<sup>59</sup> Essa isonomia já era praticada anteriormente quando o tomador era um particular, mas a Corte Superior do Trabalho avançou, ainda que timidamente, o seu entendimento para que a Administração Indireta possa responder pelo pagamento de salários equiparados aos pagos ao seu trabalhador, desde que verificado que as atribuições são as mesmas.<sup>60</sup> Falta, ainda, que a mesma forma de proceder seja aplicada à Administração Direta, sendo que para isso, torna-se

---

<sup>58</sup> RR 790123-55.2001.5.04.5555, Relator Ministro Horácio Senna Pires, julgado em 4 de fevereiro de 2010.

<sup>59</sup> OJ-SDI1-383 TERCEIRIZAÇÃO. EMPREGADOS DA EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇOS E DA TOMADORA. ISONOMIA. ART. 12, “A”, DA LEI N.º 6.019, DE 03.01.1974 (DEJT divulgado em 19, 20 e 22.04.2010) A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da isonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei n.º 6.019, de 03.01.1974.

<sup>60</sup> OJ-SDI1-383 e OJ-SDI1-297 e E-RR n.º 17400-15.2007.5.03.0053. Relatora Ministra Rosa Maria Weber, SDI-I, Data do julgamento: 29/04/2010.

necessário que a OJ 297<sup>61</sup> seja revogada, tendo em vista a vedação prevista em seu texto quanto a esse tipo de isonomia. Além disso, vislumbrando um avanço maior, espera-se que o TST alcance o entendimento de que cabe a equiparação tanto para terceirização ilícita, que já vige hoje para os tomadores privados e para a Administração indireta, quanto para a terceirização lícita, o que ainda não vem sendo decidido.

Por fim, a normatização do assunto pelo Congresso Nacional faz-se urgente e necessária. Essa regulamentação deve se dar, primeiramente, por uma mudança na responsabilidade da empresa tomadora. Conforme foi visto, no Brasil a regra é que a tomadora responda subsidiariamente (sendo que a Administração Pública somente quando incidir em culpa) por todas as parcelas contratuais, em caso de inadimplência da empresa prestadora. A doutrina possui entendimento que seria possível a previsão da responsabilidade ser solidária, o que traria um maior ônus à contratante.

---

<sup>61</sup> 297. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988 (DJ 11.08.2003) O art. 37, inciso XIII, da CF/1988, veda a equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público, sendo juridicamente impossível a aplicação da norma infraconstitucional prevista no art. 461 da CLT quando se pleiteia equiparação salarial entre servidores públicos, independentemente de terem sido contratados pela CLT.

## **Conclusão**

O texto constitucional brasileiro representa uma continuação da busca pelo respeito aos direitos humanos que vem sendo construídos nas últimas décadas. A constitucionalização dos direitos trabalhistas e a afirmação do ser humano como centralidade na nossa sociedade se tornou o paradigma desses novos tempos. Dessa forma, o universo jurídico, ao se defrontar com a sua função precípua de dizer o direito, deve conduzir as suas decisões, os seus discursos e a resolução de silêncios normativos tendo como principal primado o da dignidade da pessoa humana.

Todavia, o que se observa nestes 23 anos de vigência da Constituição é um verdadeiro processo de redução de direitos trabalhistas, no qual esses direitos são constantemente flexibilizados sob a justificativa de manutenção do crescimento econômico e da manutenção e geração de novos empregos. Nesse período, o mundo passou por uma verdadeira revolução, em que as relações econômicas e sociais ficaram mais velozes e a economia deixou de ser apenas dos Estados e passou a ser global.

A globalização possibilitou que grandes empresas dos principais países capitalistas deslocassem parte de sua produção para países nos quais as legislações trabalhistas são mais frágeis. Essa relação de exploração com trabalhadores de países menos desenvolvidos acabou por reduzir os custos das organizações e tornou a competitividade global mais acirrada. Para sobreviver neste mercado, as empresas brasileiras adotaram modelos semelhantes e procurou-se criar um cenário em que a legislação deveria ser interpretada de maneira mais “amigável” para com o empregador, reduzindo-se conquistas trabalhistas.

É nesse contexto de soberania do discurso econômico sobre o social que surge a terceirização. Por mais que se tenha procurado expor neste texto as consequências prejudiciais para o trabalhador, a realidade vem se mostrando ainda mais dura. Tirar do profissional a sensação de pertencimento à instituição na qual ele cumpre a sua jornada de trabalho, possui seu e-mail, seu telefone profissional, entre outros, acarreta efeitos em sua saúde, em sua produtividade, na formação da sua identidade social, além da dificuldade de internalização dos valores da empresa.

Na esfera pública, fica claro que a utilização da terceirização não encontra parâmetro legal, pois além do instituto não possuir previsão normativa expressa, sendo alicerçado apenas na Súmula nº 331 do TST e por normas indiretas, representa a burla pelo Estado da previsão constitucional do concurso público. A alegação de que as funções contratadas são atividades meio e não atividades fim não deveria prosperar, pois a Administração deve se pautar pela escolha meritória do concurso, evitando suprir suas carências de profissionais por meio de pregões e contratações nas quais as negociações, habitualmente, apenas reduzem os salários pagos aos profissionais contratados, sem garantir melhoria nos serviços prestados.

A relação que se legitima, por meio de contratação do serviço, é uma relação civil. Dessa forma, a referência deixa de ser a pessoa, passando a ser o custo para a contratante e o lucro da contratada. É importante se destacar isso, pois esse é um dos pontos centrais da discussão a respeito da regulamentação da terceirização. Se uma nova legislação gerar maiores obrigações e um custo maior para a tomadora, a terceirização deixa de ser vantajosa em muitos casos. É nesse ponto que prevalecem os maiores dissensos no Congresso Nacional, pois os empresários querem praticar o instituto sem maiores ônus e os trabalhadores vêm na incidência de obrigações aos tomadores uma das saídas para minimizar as consequências negativas da terceirização.

Essa regulação tem que tratar da responsabilidade da empresa tomadora e da isonomia salarial entre terceirizados e trabalhadores da empresa tomadora. A regra vem sendo que o contratante responda subsidiariamente, salvo a Administração Pública que responde subsidiariamente somente quando incidir em culpa, por todas as parcelas contratuais, em caso de inadimplemento da contratada. Quanto à equiparação salarial espera-se que a norma passe a conter o entendimento já definido pelo TST, que é de se considerar a isonomia entre os profissionais, desde que exerçam a mesma função. Todavia, entende-se que deve ocorrer o avanço para que essa equiparação ocorra nos casos de terceirização lícita. Além disso, a nova lei deverá considerar que a Administração Pública também deverá equiparar a questão pecuniária nos casos idênticos, entendimento esse que o TST ainda não alcançou.

A ausência de legislação específica sobre o assunto fez com que a Administração adotasse medidas para proteger as verbas trabalhistas do trabalhador terceirizado, tal como previsto na Instrução Normativa nº 2 e a Resolução do CNJ nº 98. Entretanto, não se trata apenas de uma questão pecuniária, tendo em vista os prejuízos elencados neste trabalho, tal



como a integração do profissional à empresa, a perda da identidade, tanto a individual quanto a coletiva, impossibilidade de crescimento profissional, entre outros.

Em relação à solução da questão da formação da identidade coletiva dos trabalhadores terceirizados, ainda não há consenso doutrinário a respeito de qual enquadramento sindical deveria prevalecer. Se optar-se pelo da atividade econômica do empregador, corre-se o risco de se ter dificuldades de coesão e uma maior fragmentação de interesses entre os sindicalizados. Se, de outro modo, optar-se pelo enquadramento da atividade terceirizada, visualiza-se um sindicato com pouca força de negociação e também fragmentado, pois seriam colocadas juntas diversas profissões sob o mesmo sindicato. No caso da Administração Pública ser a tomadora, entende-se como melhor solução a criação dos sindicatos dos próprios terceirizados.

O papel do Judiciário deve ser o de garantir a aplicação dos direitos trabalhistas e a defesa dos direitos fundamentais. Apesar do grande quantitativo de trabalhadores funcionais em seus quadros, o que deve imperar é a garantia dos princípios trabalhistas, principalmente o da proteção, que relaciona o trabalho e à prática da cidadania. Assim, cabe ao Judiciário, principalmente o justrabalhista, aplicar o Direito do Trabalho em consonância com os seus princípios e a Constituição Federal, pois como elenca Gabriela Delgado (2006), corre-se o perigo de termos a sua aplicação como algo meramente formal, prevalecendo o interesse econômico, em contraposição ao conquistado ao longo da história.

Por último, sabe-se que a normatização do tema pelo Legislativo depende de vontade política e da articulação de interesses divergentes. A discussão no Congresso Nacional se dá entre grupos de trabalhadores e de empresários, cada qual defendendo posições diferentes. Aguarda-se que o Legislativo produza uma norma condizente com as previsões constitucionais e o Judiciário as aplique em consonância aos princípios trabalhistas, rejeitando abusos e fazendo prevalecer o valor social do trabalho, pois somente quem trata do assunto diariamente pode expressar as agruras que os trabalhadores terceirizados passam na sua lida diária.

## Referências Bibliográficas:

*Livros e artigos:*

ANTUNES, Ricardo. *Século XXI: Nova era da precarização estrutural do trabalho?* Disponível em: <http://www.fundacentro.gov.br/dominios/CTN/anexos/Mesa%201%20-%20Ricardo%20Antunes%20texto.pdf>, acessado em fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Adeus ao Trabalho? ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 13. ed., revista e ampliada, São Paulo : Cortez, 2008.

BECHMANN, Gotthard; STEHR, Nico. *Niklas Luhmann. Tempo Social*. Tradução Marina H.G. MacRae. Revista da Sociologia n. 13, USP. São Paulo, novembro de 2001.

BRASIL, Maria Ângela Cardaci. *Penélope charmosa*. In: Jerusalinsky, Merlo e Giongo, Ana Laura (org.). *O Valor Simbólico do Trabalho e o sujeito contemporâneo*. Capítulo II, Porto Alegre : Artes e Ofícios, 2000, p. 111-115.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos Novos Tempos*. 5. ed., Rio de Janeiro : Editora Campus, 2005.

DELGADO, Gabriela Neves. *Terceirização: paradoxo do direito do trabalho contemporâneo*. São Paulo : LTr, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo : LTr, 2006.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed., São Paulo : LTr, 2011.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira, 3. ed., São Paulo : Martins Fontes, 2010.

FERREIRA, Cândido Guerra. *Processo de trabalho, tecnologia e qualificação*. Notas para discussão. Unicamp, 1984.

FORTES, Ronaldo Vielmi. *Trabalho e gênese do ser social na Ontologia de G. Lukacs*. Dissertação de Mestrado em Filosofia – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

FREITAS, Fabiano; BRAGA, Paula Lou. *Revista Histórica*. São Paulo : Imprensa Oficial de São Paulo, agosto de 2006.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural(a)*. 10. ed., São Paulo: Loyola, 2001.

\_\_\_\_\_. *Espaços de esperança*. 2. ed., São Paulo: Loyola, 2006.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LANCMAN, Selma. *Reapropriação e superação do sofrimento. In: DEJOURS, Christophe. Da psicopatologia à psicodinâmica do trabalho.* Rio de Janeiro : Fiocruz, 2004.

LUHMANN, Niklas. *Sociologia do Direito.* Vol. I. Tradução de Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. *A terceirização sob uma perspectiva humanista. In: Revista TST, Brasília, vol. 70, nº 1, janeiro /julho de 2004.*

MICHILES, Carlos *et al. Cidadão Constituinte, a saga das Emendas Populares.* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1989.

MOURA, Bruno de Oliveira; MACHADO, Fábio Guedes de Paula; CAETANO, Matheus Almeida. *O Direito sob a perspectiva da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. In: Revista Sociologia Jurídica, n. 9. julho a dezembro de 2009. Acessado no site: <http://www.sociologiajuridica.net.br/numero-9/227-o-direito-sob-a-perspectiva-da-teoria-dos-sistemas-de-niklas-luhmann>*

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho, relações individuais e coletivas do trabalho.* 23. ed., São Paulo : Saraiva, 2008.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. *O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. In: Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 15, janeiro/junho de 2006.*

OLIVER, Martyn. *História Ilustrada da Filosofia. Os grandes filósofos, de 2000 a.C. aos dias de hoje.* São Paulo : Manole Ltda, 1998.

PAIXÃO, Cristiano; LOURENÇO Filho, Ricardo Machado. *Entre a indisponibilidade e a negociação: as normas coletivas como fontes do direito do trabalho. In: Caderno Jurídico. Escola Judicial do TRT da 10ª Região. Brasília, ano 3, volume 3, n. 4, julho/agosto de 2009.*

PIMENTA, José Roberto Freire. *A responsabilidade da administração pública nas terceirizações, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC n. 16-DF e a nova redação dos itens IV e V da Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho. In: Revista do Tribunal Superior do Trabalho, vol. 77, n. 2, abril/junho de 2011.*

POCHMANN, Márcio. *Transformação do Capitalismo. In: Le Monde Diplomatique. Brasil, Edição n. 51, outubro de 2011.*

PORTO, Noemia Aparecida Garcia. *Desproteção Trabalhista e Marginalidade Social: (im) Possibilidades para um Trabalho como Categoria Constitucional de Inclusão.* Dissertação de Mestrado em Direito, Universidade de Brasília, UnB, 2010.

VIANA, Márcio Túlio. *Terceirização e sindicato: um enfoque para além do jurídico. In: Revista Ltr, São Paulo, ano 67, n. 7, julho de 2003.*

\_\_\_\_\_ ; DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. *Terceirização: Aspectos Gerais. A Última Decisão do STF e a Súmula 331 do TST: Novos Enfoques*. In: Revista Magister: Direito Trabalhista e Previdenciário, v. 7, n. 40, janeiro/fevereiro de 2011.

THÉBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça. *Terceirização: a erosão dos trabalhadores na França e no Brasil*. In: A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização. org. Graça Druck, Tânia Franco; autores Ângela Borges *et al.* São Paulo : Boitempo, 2007.

*Leis, documentos, decisões e pesquisa eletrônica:*

BRASIL, Câmara dos Deputados. Deputados querem lei, mas não há consenso, <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/194030-DEPUTADOS-QUEREM-LEI-PARA-TERCEIRIZACAO,-MAS-NAO-HA-TEXTOS-DE-CONSENSO.html>, acesso em janeiro de 2012.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Declaração da Filadélfia, Constituição da OIT, 1948, [http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf), acesso em janeiro de 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, [http://unicrio.org.br/img/DeclU\\_D\\_HumanosVersoInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf), acesso em janeiro de 2012.

IBM, Pesquisa sobre terceirização divulgada no site <ftp://public.dhe.ibm.com/common/ssi/sa/wh/n/ciw03064usen/CIW03064USEN.PDF>, acesso em maio de 2012.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm), acesso em janeiro de 2012.

BRASIL, Presidência da República, Lei do Trabalho Temporário nas empresas urbanas, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019.htm), acesso em fevereiro de 2012.

BRASIL, Presidência da República, Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm), acesso em dezembro de 2011.

BRASIL, Presidência da República, Lei sobre Segurança para Estabelecimentos Financeiros, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7102.htm), acesso em fevereiro de 2012.

BRASIL, Presidência da República, Decreto sobre a Organização da Administração Pública Federal, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm), acesso em fevereiro de 2012.

BRASIL, Presidência da República, Instrução Normativa n. 2, <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPOG/2008/2.htm>, acesso em fevereiro de 2012.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 16, Plenário, Relator Ministro Cesar Peluso, julgado no dia 24 de novembro de 2010.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho – TST. RR nº 2.150/74, Acórdão 2ª Turma n. 1.161/74, Relator “ad hoc” Ministro Luiz Roberto de R. Puech, publicado no Diário da Justiça de 3 de outubro de 1974.

\_\_\_\_\_. RR nº 889/81, Acórdão n. 377/82, Relator “ad hoc” Ministro Marcelo Pimentel, publicado no Diário da Justiça de 16 de abril de 1982.

\_\_\_\_\_. RR nº 5.492/80, Acórdão 1ª Turma n. 3.694/81, Relator “ad hoc” Ministro Guimarães Falcão, publicado no Diário da Justiça de 5 de março de 1982.

\_\_\_\_\_. RR nº 3.442/84, Acórdão n. 2.208/86, Relator Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, julgado em 8 de setembro de 1986.

\_\_\_\_\_. RR 790123-55.2001.5.04.5555, Relator Ministro Horácio Senna Pires, julgado em 4 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. RR nº 296-28.2010.5.03.0013, Relator Ministro José Roberto Freire Pimenta, 2ª Turma, julgado em 16 de maio de 2012.

Pesquisa no TRT- 10ª Região: [http://www.trt10.jus.br/?mod=ponte.php&ori=ini&pag=contas\\_publicas&path=servicos/contas\\_publicas/gestao\\_pessoas/index.php](http://www.trt10.jus.br/?mod=ponte.php&ori=ini&pag=contas_publicas&path=servicos/contas_publicas/gestao_pessoas/index.php)

Pesquisa no TST: [http://www.tst.gov.br/web/guest/resolucao\\_cnj\\_-n\\_102\\_2009](http://www.tst.gov.br/web/guest/resolucao_cnj_-n_102_2009)

Pesquisa no TSE: <http://www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/relatorios-cnj/recursos-humanos-e-remuneracao>

Pesquisa no TRE-DF: <http://www.tre-df.jus.br/default/servicos/contaspublicas/contas.jsp?ano=2012>

Pesquisa no TRF- 1ª Região: <http://portal.trf1.jus.br/portaltarf1/transparencia/relatorios-cnj/>

Pesquisa STJ: [http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1073](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=1073)

Pesquisa STM: <http://www.stm.jus.br/transparencia>

Pesquisa STF: <http://www.stf.jus.br/portal/contaPublicaCompra/pesquisarCompra.asp>