

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

**A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CURITIBA  
2004

JULIANA SGORLON TIRONI

**A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Wilson Ramos Filho


CURITIBA  
2004

## TERMO DE APROVAÇÃO

JULIANA SGORLON TIRONI

### TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel no Curso de graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte Banca Examinadora:

Orientador:   
Prof. Wilson Ramos Filho

Examinador:   
Prof.ª Aldacy Rachid Coutinho

Examinador:   
Prof.ª Sandra Ressel

Curitiba, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004

..

Ao professor Wilson Ramos Filho pela orientação;

Ao Eduardo pela compreensão;

À minha família por tudo;

“Não basta ensinar ao homem uma especialidade, porque se tornará assim uma máquina utilizável e não terá uma personalidade. É necessário que adquira um sentimento, um senso prático daquilo que vale a pena ser empreendido, daquilo que é belo, do que é moralmente correto.”

Albert Einstein

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	iv
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. CONTEXTO HISTÓRICO</b> .....	3
2. 1. Toyotismo X terceirização.....	5
<b>3. CONCEITO, DENOMINAÇÃO E CARACTERÍSTICAS</b> .....	8
<b>4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO TEMA NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	12
4.1. Empregada.....	13
4.2. Decreto-Lei n. 200/67 e Lei n. 5.645/70.....	14
4.3. Lei n. 6.019/74 e Lei n. 7.102/83.....	14
4.4. Cooperativas.....	15
<b>5. O TRATAMENTO DA MATÉRIA PELA JURISPRUDÊNCIA</b> .....	17
5.1. Enunciado n. 256 do TST .....	17
5.2. Enunciado n. 331 do TST .....	18
5.2.1. Atividade-meio e atividade-fim do tomador de serviços.....	20
5.2.2. Responsabilidade do tomador do serviço .....	22
<b>6. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	25
6.1. O inciso II do Enunciado n. 331 do TST .....	28
6.2. Responsabilidade da administração – inciso IV do Enunciado n. 331 .....	32
6.3. Hipóteses de contratação de terceiros pela administração .....	37
6.4. Serviço público.....	40
6.5. Atividades terceirizáveis .....	41
6.6. O exemplo da retaguarda das agências da Caixa Econômica Federal .....	42
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	49
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	51
<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</b> .....	53
<b>ANEXOS</b> .....	55

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo da terceirização e de suas conseqüências para o Direito do Trabalho, em especial quando o ente tomador dos serviços é Administração Pública. Dessa forma, partindo-se da análise das disposições legislativas e jurisprudenciais a respeito do tema, procurar-se-á abordar a questão da legalidade dos diversos tipos de terceirização perpetrados, bem como da responsabilidade pelos débitos trabalhistas dos prestadores de serviços. Como já mencionado, terá enfoque a questão da terceirização na administração pública, que apresenta algumas peculiaridades em virtude do regime jurídico a que esta entidade se vincula.

## 1. INTRODUÇÃO

Fruto de um conjunto de mudanças, a terceirização cresce avassaladora, transformando os mais diversos setores da economia e alterando profundamente as relações de trabalho.

A relação de emprego clássica caracteriza-se pela bilateralidade, expressa pelas definições de trabalhador e empregador constantes nos arts. 2º, caput e 3º, caput, da CLT, respectivamente. A terceirização afeta esse conceito clássico, uma vez que prevê uma relação trilateral em que se unem duas empresas, a fornecedora e a tomadora de serviços, e um terceiro elemento, o trabalhador. Em tal relação, o trabalhador executa o trabalho na empresa tomadora, embora se subordine à prestadora de serviços que, por sua vez, responsabiliza-se por todas as obrigações trabalhistas em relação a esse trabalhador.

Partindo de uma análise histórica, na qual se identificam os elementos marcantes do surgimento e da expansão do processo terceirizante, delimitam-se as principais características desse mesmo processo, em que se privilegiarão tanto os aspectos positivos quanto os negativos de tal relação, analisando-se inclusive as consequências, principalmente aquelas que se referem à Administração Pública, que se norteia por um regime jurídico peculiar.

À análise do contexto histórico do fenômeno da terceirização, segue-se breve relato a respeito da legislação pertinente ao tema, desde o Decreto-lei nº 200, de 1967, até a elaboração do recente Enunciado nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho, que, além de indicar os casos em que é possível terceirizar, ainda define a responsabilidade do tomador do serviço, sendo, portanto, de grande relevância, principalmente porque a matéria sofre com a escassez de diretrizes legislativas.

Em razão de sua extrema importância, apresenta-se uma análise detalhada dos incisos do referido Enunciado, evidenciando-se não apenas os casos de terceirização lícita, mas também a possibilidade de formação do vínculo de emprego diretamente com o tomador dos serviços e, ainda, a responsabilidade que esse mesmo tomador assume em relação aos direitos trabalhistas dos prestadores de serviço.

Com base no mesmo Enunciado, e em pesquisa jurisprudencial, enfoca-se a terceirização na Administração Pública, bem como os deveres e as prerrogativas



que lhe são peculiares. Neste ponto, algumas distinções em relação ao setor privado são visíveis.

Em primeiro lugar, a questão da possibilidade ou não de formação do vínculo empregatício diretamente com a administração deve ser ponderada diante da exigência constitucional de concurso público para o acesso a cargos e empregos públicos.

Em segundo lugar, a questão da responsabilidade da Administração com relação aos encargos trabalhistas dos prestadores de serviço também contempla um enfoque diferente daquele que se volta para o setor privado, sendo que alguns autores invocam a possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva do Estado.

Por fim, tomando-se como exemplo de terceirização o modelo adotado em agências da Caixa Econômica Federal (serviços de retaguarda ou *back office*), verificam-se os efeitos deste tipo de terceirização para os trabalhadores, que são, em última análise, os mais afetados por todas essas transformações advindas do fenômeno terceirizante.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO

Transformações ocorridas em nível mundial a partir do século XVIII levaram a alterações profundas as formas de produção e, conseqüentemente, as relações de trabalho. Por esse motivo, antes mesmo de conceituar o fenômeno da terceirização, impõe-se inseri-lo no contexto das mudanças que justificam o seu surgimento e que definem seu contorno atual.

Toma-se como ponto de partida a análise, ainda que não aprofundada, das revoluções industriais que influenciaram sobremaneira as relações econômicas, sociais e trabalhistas.

Em meados do século XVIII, registrou-se na Inglaterra, com a criação da máquina a vapor, a primeira revolução industrial, que alterou profundamente as formas de produção, impulsionando a concentração de capital e propiciando o acúmulo de riquezas (facilitado pela ausência de regulamentação social).

A segunda revolução industrial desenvolveu-se nos séculos XIX e XX e também desencadeou grandes transformações, decorrentes da substituição da energia a vapor pela energia elétrica e pelo petróleo. Nesse período, destacam-se os modelos de produção taylorista e fordista, caracterizados pela produção homogênea em massa, em que os operários se limitam "à mera execução mecânica de um trabalho repetitivo".<sup>1</sup>

O Estado Liberal foi substituído pelo Estado Social de Direito, no seio do qual tem espaço a terceira revolução industrial, fortemente marcada pelo desenvolvimento da informática. Além disso, o modo de produção fordista paulatinamente foi substituído pelo toyotismo, que tem como principal característica a produção por demanda, isto é, a reposição dos estoques só é feita após a verificação da existência de demanda no mercado.

O modo de produção toyotista exige alterações profundas nas relações de trabalho, uma vez que o número de trabalhadores necessários à produção em determinada fábrica é fortemente influenciado pelas variações do mercado, isto é, as fábricas passam a ter um número reduzido de trabalhadores fixos, capazes de executar o serviço em épocas de falta de demanda e contratam trabalhadores

---

<sup>1</sup> RAMOS, D. M. de O. **Terceirização na administração pública**. São Paulo: LTr, 2001, p. 33.

temporariamente nos períodos em que a demanda se avoluma. Deste modo, o toyotismo leva à demissão em massa, à flexibilização das relações trabalhistas e também à necessidade de contratação de trabalhadores temporários. Por esses motivos, o toyotismo retrata a gênese do fenômeno da terceirização, que se desenvolveu e recebeu os contornos atuais em decorrência de outro fenômeno concomitante à terceira revolução industrial: a globalização.

Viabilizada pelo crescente avanço tecnológico, notadamente nas áreas de transporte e de telecomunicações, identifica-se a globalização pela integração cada vez maior dos mercados, mediante a formação de blocos econômicos que fomentam o comércio mundial e propiciam a diminuição das barreiras alfandegárias. Desta forma, as grandes empresas multinacionais dominam o mercado e procuram cada vez mais reduzir custos e aumentar produtividade a fim de sobreviverem em um mercado altamente competitivo e dinâmico.

A globalização, caracterizada pela incrível dinamicidade do capital e das relações produtivas, banhadas por um intenso coquetel *high-tech*, despertou na classe empresarial a necessidade de dinamizar seus mecanismos de reprodução de riquezas, de criar novas respostas para a sempre presente pergunta que o capital faz àquele que o detêm: “como você fará para me reproduzir em maior quantidade e em maior velocidade?”<sup>2</sup>

A globalização reveste-se, assim, de grande complexidade, com desdobramentos no campo econômico, social e político, refletindo-se de forma direta nas relações de trabalho ao desencadear o desemprego e ao criar técnicas de flexibilização dos direitos trabalhistas, dentre as quais se destaca a terceirização.

Vê-se, portanto, que o surgimento desse fenômeno está intimamente ligado às transformações de ordem mundial que tiveram início no século XVIII e atingem seu ápice nos dias atuais. Essas transformações passaram a exigir cada vez mais dinamicidade nas relações econômicas: é necessário produzir mais, com mais qualidade e com custo menor. Em tal sentido, a terceirização surge como uma das formas tendentes a viabilizar essa redução de custos e, segundo alguns autores, propiciar às empresas condições para que se especializem em sua atividade-fim e, com isso, aumentem a qualidade de seus produtos. Esta questão será mais detalhadamente examinada nos capítulos seguintes.

---

<sup>2</sup> DINIZ, J. J. B. **O direito e a justiça do trabalho diante da globalização**. São Paulo: LTr, 1999, p. 101.

## 2.1. TOYOTISMO X TERCEIRIZAÇÃO

A crise do modo de produção taylorista/fordista, que, na verdade, reflete uma crise estrutural do modo de produção capitalista, desencadeou um vasto processo de reestruturação produtiva, impulsionado pela necessidade de adequar as formas capitalistas de produção às novas exigências do mercado mundial.

A adoção de novas tecnologias microeletrônicas aplicadas à produção, associada à ascensão de políticas neoliberais (que promoveram a liberalização comercial e a desregulamentação da concorrência), exigiram que as empresas desenvolvessem novos métodos de produção, a fim de se adaptarem a uma nova fase de mundialização do capital em que o desenvolvimento tecnológico ocorre em velocidade nunca antes imaginada e em que a concorrência exige também das empresas adaptações constantes.

É nesse contexto que surge no Japão o novo modo de produção denominado toyotismo, que, como já mencionado, foi de essencial importância para que o fenômeno terceirizante se desenvolvesse. Por esse motivo, antes do tema da terceirização especificamente, é essencial que se faça uma análise, ainda que não aprofundada, das principais características desse novo modelo.

Ao contrário do que ocorre no taylorismo/fordismo, que se caracteriza pela produção em série ou em massa, no toyotismo tem-se a produção por demanda, isto é, voltada às exigências do mercado consumidor; a sua produção é bastante variada e heterogênea, diferenciando-se mais uma vez do modelo anterior, de produção homogênea.

Além disso, a relação homem/máquina também é diferente do modelo anterior. No fordismo, cada homem era responsável pela utilização de somente uma máquina; já no toyotismo, um único operário é responsável pela manutenção simultânea de vários equipamentos, em uma produção que se estrutura em processo produtivo flexível.

Do mesmo modo, o toyotismo modela-se tanto pela técnica do *just-in-time/kanban*, que consiste no melhor aproveitamento possível do tempo de produção, quanto pela manutenção de um estoque mínimo, que terá como ponto de partida não apenas as encomendas feitas à fábrica mas também os produtos já vendidos. A empresa só produzirá caso exista demanda do mercado; como em

épocas de crise a produção diminui, a necessidade de efetivos nas fábricas também se torna menor. Pela lógica do toyotismo, o excesso de estoque denuncia o excesso de efetivos, impondo-se a necessidade de reduzir o pessoal da produção para cortar um custo desnecessário. Desta forma, a necessidade de trabalhadores nas fábricas passa a ser inconstante, dependendo da demanda do mercado, o que favorece o uso de mão-de-obra terceirizada em épocas de maior produção.

Importante, da mesma forma, é mencionar os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs) em que grupos de trabalhadores, diante do trabalho e do desempenho obtidos, emitem opiniões e oferecem sugestões para a melhoria da produtividade e da qualidade na produção. Assim, os CCQs convertem-se em importante instrumento para a apropriação do trabalho intelectual pelo empregador:

Por trás do novo tipo de agenciamento da linha de produção subsistiria a necessidade imperiosa da subsunção real operária à lógica do capital, por meio de um tipo de inserção engajada dos trabalhadores no processo de produção, aumentando suas responsabilidades quanto aos bons resultados do processo produtivo, e promovendo, por conseguinte, uma intensificação da exploração do trabalho, com os operários atuando simultaneamente com máquinas diversificadas.<sup>3</sup>

Por fim, em contradição à estrutura verticalizada fordista, as empresas do complexo produtivo taylorista fundamentam-se em uma estrutura predominantemente horizontalizada, em que a empresa principal prioriza o que lhe é essencial em seu processo produtivo e transfere atividades secundárias a terceiros: "Surge – e se desenvolve – uma nova forma descentralizada e externalizada de firma, o que é denominado "empresa-rede" (*firme réseau, impresa rete ou network firm*), mais adequada à lógica instável do capitalismo mundial (...)"<sup>4</sup>.

Surge uma miríade de pequenas empresas, subcontratadas ou de fornecedores, em vários graus da cadeia produtiva, que instauram uma relação de longo prazo com a empresa central (o conglomerado ou corporação transnacional), cuja duração é determinada pelo ciclo do produto. No caso clássico do toyotismo, é o sistema *keiretsu* que desenvolve uma forma particular de organizar as relações entre empresas, envolvendo uma vasta gama de procedimentos fundamentais capazes de propiciar ótimo funcionamento das redes de subcontratacao.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> ALVES, G. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000, p. 45.

<sup>4</sup> Ibid., p. 57.

<sup>5</sup> Ibid., p. 58.

De acordo com Giovanni ALVES, são três os motivos indutores da “nova (e radical)” terceirização advinda do toyotismo. Em primeiro lugar, ela propicia a captura da subjetividade da força de trabalho, uma vez que concorre para a desconcentração operária, facilitando o controle do trabalho pelo capital e dificultando a luta de classes. Em segundo lugar, ela garante maior flexibilidade produtiva, porque permite às empresas maior capacidade para suportarem as alterações na produção. Por fim, a terceirização auxilia a redução de custos na produção, ao “reduzir custos administrativos, transformando custos fixos em custos variáveis”<sup>6</sup>.

É possível, por esse motivo, perceber que a terceirização materializa um modelo plenamente adequado ao modo de produção toyotista, preocupada com a redução de custos, com o aumento da qualidade e da produtividade e com um maior engajamento por parte do operário. Identificam-se, também, já em sua origem, os aspectos negativos que terá sobre o trabalhador, com redução de salários, aumento de desemprego e enfraquecimento dos sindicatos diante da desconcentração operária. Após a análise do contexto histórico de seu surgimento, torna-se possível elaborar um conceito adequado a respeito de terceirização, bem como enfocar as suas principais características.

---

<sup>6</sup> Ibid., p. 210.

### 3. CONCEITO, DENOMINAÇÃO E CARACTERÍSTICAS

A expressão terceirização teve sua origem na ciência da administração e “resulta de neologismo oriundo da palavra *terceiro*, compreendido como *intermediário, interveniente*.” O neologismo foi construído “visando enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa”<sup>7</sup>. Desta forma, a denominação alude “à tendência de se transferir a terceiros atividade anteriormente a cargo da própria empresa.”<sup>8</sup>

Pedro VIDAL NETO afirma que “o uso da palavra terceirização pode ser justificado para significar a participação de pessoas alheias aos quadros da empresa, no seu processo de produção, por derivação do termo terceiro, tomado em seu sentido comum e não na acepção propriamente jurídica.”<sup>9</sup>

Alguns autores preferem a utilização do termo *terciarização*, referindo-se ao setor terciário da economia e criticando o uso da palavra terceirização, porque o termo terceiro, em seu sentido jurídico, estaria associado a sujeito estranho à relação jurídica. No entanto, o termo não é usado em seu sentido jurídico, tendo sido criado pela ciência da administração.

Outras denominações também são utilizadas, tais como horizontalização ou desverticalização da atividade econômica, focalização, parceria, subcontratação, entre outras. No entanto, a palavra “terceirização” é expressão largamente utilizada pela doutrina e jurisprudência brasileiras, tendo sido incorporada ao vocabulário jurídico.

O conceito de terceirização também não é totalmente uniforme entre os autores. Interessante o conceito de Maurício Godinho DELGADO, que enquadra a terceirização como um “modelo trilateral”, caracterizado pela dissociação entre a relação econômica de trabalho e a relação jurídica empregatícia:

Para o Direito do Trabalho terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justrabalhista que lhe seria correspondente. (...) A

<sup>7</sup> DELGADO, M. G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002, p. 425.

<sup>8</sup> MAGANO, O. B. Alcance e limites da terceirização no direito do trabalho, in: PINTO, J. A. R. (org.). **Noções atuais de direito do trabalho: estudos em homenagem ao professor Élfon Gottschalh**. São Paulo: LTr, 1995, p. 281.

<sup>9</sup> VIDAL NETO, P. **A terceirização perante o direito do trabalho**. In: MALLETT, E. e ROBORTELLA, L. C. A. (orgs.). **Direito e processo do trabalho – estudos em homenagem ao Professor Octavio Bueno Magano**. São Paulo: LTr, 1996, p. 92.

terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora deste trabalhador envolvido.<sup>10</sup>

Uma característica dessa terceirização, segundo alguns autores, é a parceria que deve necessariamente existir entre o fornecedor e o tomador de serviços; deve haver um comprometimento mútuo em torno do resultado final do trabalho, isto é, fornecedor e tomador unem-se em torno de um objetivo comum, a fim de garantir a redução de custo e a qualidade do produto final.

Enfatizando este aspecto de parceria e também o de especialidade da empresa fornecedora, Bezerra DINIZ esclarece que a terceirização “consiste na existência de um terceiro especialista, chamado de fornecedor ou prestador de serviços, que com competência, habilidade e qualidade técnica, presta serviços especializados ou produz bens, em condições de parceria, para a empresa contratante chamada de tomadora ou cliente.”<sup>11</sup>. Alerta o autor que esta definição contempla o dever-ser, isto é, como deve ser a terceirização para que seja admitida pelo direito.

De acordo com Octavio Bueno MAGANO, a terceirização possui duas vertentes: “transferência a terceiros de toda e qualquer atividade ou apenas das chamadas atividades-meio.”<sup>12</sup> Lembra ainda o autor que, de acordo com o Enunciado 331, do TST, só esta última forma é reputada válida no Brasil.

Muitos autores, mostrando uma visão essencialmente dissociada das conseqüências da terceirização com relação aos direitos dos trabalhadores, entendem que qualquer atividade pode ser terceirizada, inclusive atividades-fins da empresa. É o caso de Sergio Pinto MARTINS, que cita como exemplo o caso da indústria automobilística “em que praticamente esta apenas monta o automóvel, sendo todas as peças fabricadas por terceiros(...)”<sup>13</sup>.

A terceirização só se justifica quando contempla o aumento da qualidade e da produtividade pela transferência de atividades secundárias a empresas especializadas, possibilitando à empresa tomadora dedicar-se com exclusividade a

---

<sup>10</sup> DELGADO, M. G. p.424.

<sup>11</sup> DINIZ, J. J. B. O fenômeno da terceirização, *Revista LTr*, v.60, n.2, p. 205, 1996.

<sup>12</sup> MAGANO, O. B., p. 281.



sua atividade-fim, o que certamente trará melhores resultados. Desta forma, não se justifica terceirização de atividade-fim, já que objetiva unicamente a diminuição do custo, que só é possível mediante redução dos encargos trabalhistas. Correto, portanto, o entendimento do TST (súmula que será analisada em capítulos seguintes) que proíbe a terceirização de atividades-fins, sendo impossível considerar lícito este tipo de terceirização.

É importante mencionar ainda as principais vantagens que levam as empresas a terceirizar os seus serviços. Jeremy RIFKIN, em seu livro *A era do acesso*<sup>14</sup>, descreve tais vantagens com bastante precisão:

As empresas citam várias vantagens para terceirizar suas operações de negócios, a terceirização permite à empresa concentrar-se mais no que ela faz para ganhar dinheiro e deixar os outros lidarem com funções de suporte que, embora sejam essenciais à manutenção da organização, não produzem receita. Em segundo lugar, ao terceirizar operações, as empresas ganham acesso aos fornecedores que, por serem especializados, podem oferecer serviços de categoria internacional a custos reduzidos. A terceirização reduz a necessidade de comprar equipamentos caros e construir extensa infra-estrutura para operações que são periféricas à missão da empresa de gerar receita. Finalmente, como o *leasing*, a terceirização oferece às empresas a flexibilidade de que elas precisam nos mercados em rápida mudança, caracterizados por ciclos de produtos com vida cada vez mais curta. Ficar atravancado com fábricas desatualizadas, equipamentos obsoletos e sistemas e processos de negócios antiquados é uma prescrição para o fracasso.<sup>15</sup>

No entanto, a terceirização também apresenta aspectos negativos, dentre os quais, a precarização de empregos, de salários e de condições de trabalho. Do mesmo modo, a terceirização pode desintegrar a identidade de classe dos trabalhadores e dificultar a atuação sindical:

Enquanto esses tipos de arranjos parecem ser inócuos, muitas vezes mascaram propósitos mais velados. A terceirização tornou-se uma ferramenta administrativa vantajosa para enfraquecer o poder da mão-de-obra organizada. Ao contratar serviços de oficinas não-sindicalizadas ou ao contratar empresas não sindicalizadas para administrar seus serviços no local, as empresas conseguem evitar acordos de barganha coletiva. Grande parte do

---

<sup>13</sup> MARTINS, S. P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.24.

<sup>14</sup> Para o autor, os países estão passando por uma enorme transformação ante o desenvolvimento dos meios de comunicação e da informática. Afirma Jeremy Rifkin que, atualmente, é mais importante ter acesso (os meios de comunicação, à cultura, a diferentes lugares, aos bens materiais, etc.) do que ter propriedade. Neste contexto, a terceirização passa a ser viável, pois "ao mudar da propriedade de longo prazo para o acesso de curto prazo por meio da terceirização, as empresas ficam à frente da concorrência." (RIFKIN, J. *A era do acesso*. Tradução de: Maria Lucia G. L. Rosa. São Paulo: Makron books, 2001. Original Inglês, p., 38).

<sup>15</sup> RIFKIN, J. **A era do acesso**. Tradução de: Maria Lucia G. L. Rosa. São Paulo: Makron books, 2001. Original Inglês, p. 38.

declínio do movimento sindical nos Estados Unidos e nos países de todo o mundo nos anos recentes é atribuída diretamente ao fenômeno da terceirização.<sup>16</sup>

Vê-se, pois, que a verdadeira terceirização pode ser vantajosa tanto para a empresa quanto para a sociedade, gerando aumento de eficiência e de produtividade; no entanto, muitas vezes ela se torna um meio para afastar os direitos dos trabalhadores e dificultar a melhoria de suas condições de vida e de trabalho, devendo o direito empenhar-se em evitar que esse tipo de distorção ocorra. As palavras de Pedro VIDAL NETO alertam para esse direito: "O aprimoramento do processo produtivo é essencial para o desenvolvimento da Economia, mas os benefícios resultantes devem ser partilhados por toda a sociedade, inclusive pelos trabalhadores."<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid., p. 40.

#### 4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO TEMA NO DIREITO BRASILEIRO

A terceirização é fenômeno relativamente recente no direito brasileiro. Somente nas últimas três décadas ela se tornou uma realidade nas empresas brasileiras, tanto públicas quanto privadas, causando um certo desajuste entre o direito e a realidade, uma vez que a legislação a respeito do tema era escassa (e até mesmo nos dias atuais carece de devida regulamentação).

Já se viu que, à época de elaboração da CLT, na década de 40, a terceirização não constituía fenômeno de grande relevância, por esse motivo, a CLT faz menção apenas a duas figuras de subcontratação de mão-de-obra: a empreitada e a subempreitada (art. 455).

Somente no final da década de 1960 e início da década de 70 surgiu legislação heterônoma disciplinando a terceirização. Trata-se do Decreto-Lei n.200/67 (art. 10) e da Lei n.5.645/70. No entanto, tal referência legislativa é restrita ao segmento estatal do mercado de trabalho, permanecendo o ramo privado sem qualquer regulamentação.

Em 1974, cria-se a Lei n. 6.019, que trata do trabalho temporário. Bezerra DINIZ entende que essa lei teve seu intuito invertido, já que, apesar de ter como objetivo apenas regular o trabalho temporário, "ela foi a base legal para que o fenômeno da terceirização se alastrasse por todos os ramos produtivos: de fábricas a hospitais, de sociedades a metalúrgicas,..."<sup>18</sup>.

Na década seguinte, tem-se a criação da Lei n. 7.102/83, que autoriza a terceirização do trabalho de vigilância bancária, desta vez em caráter permanente, ao contrário da Lei n. 6.019/74.

Embora leis para regulamentar o fenômeno da terceirização fossem escassas e se referissem a hipóteses específicas, principalmente no setor privado da economia (trabalho temporário e vigilância bancária), as empresas passaram a utilizar essa prática cada vez com mais frequência, à margem de qualquer forma de regulamentação. Mauricio Godinho DELGADO cita como exemplo o trabalho de

---

<sup>17</sup> VIDAL NETO, P. p.95.

<sup>18</sup> DINIZ, J. J. B. *O direito ...*, p. 109.

limpeza e conservação, "submetido a práticas terceirizantes cada vez mais genéricas no desenrolar das últimas décadas."<sup>19</sup>

Nesse contexto, o Tribunal Superior do Trabalho editou duas súmulas de jurisprudência uniforme, a fim de suprir essa enorme lacuna da legislação trabalhista. Em 1986 foi produzido o Enunciado n. 256 e, em 1993, surgiu o Enunciado n. 331, em revisão ao anterior.

Para facilitar a compreensão de todo esse arcabouço legislativo, os itens ora mencionados foram divididos (para efeitos meramente didáticos) e serão, na seqüência, estudados mais detidamente.

#### 4.1. EMPREITADA

Define-se empreitada como "o contrato em que uma das partes (empreiteiro) se obriga, sem subordinação ou dependência, a realizar certo trabalho para outra (dono da obra), com material próprio ou por este fornecido, mediante remuneração global ou proporcional ao trabalho executado"<sup>20</sup>.

Ocorre ainda a subempreitada quando o empreiteiro principal transfere parte da execução da obra a outro empreiteiro. O art. 455 da CLT prevê a responsabilidade subsidiária do empreiteiro principal em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas devidas pelo subempreiteiro.

Com relação à empreitada, é importante distingui-la do contrato de locação ou de prestação de serviços: a primeira tem por objeto um resultado, que é a realização da obra ou de parte dela, ao passo que a segunda tem por objeto o trabalho enquanto atividade, ou seja, não está condicionada à apresentação de determinado resultado, mas à simples execução de um trabalho para o qual será remunerado.

---

<sup>19</sup> DELGADO, M. G. p.426.

<sup>20</sup> PEREIRA DA SILVA, C. M. *Inst. De Direito Civil*. 5. ed. V. III. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 282.

#### 4.2. DECRETO-LEI N.200/67 E LEI N. 5.645/70

O Decreto-Lei n.200/67 propiciou a criação, no âmbito da administração pública, da denominada descentralização administrativa, ao prever a possibilidade de contratação de trabalhadores por intermédio de empresa interposta, para a realização material de tarefas executivas. Dispõe o art. 10 do referido diploma que: "(...) a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada". Estabelece ainda o § 7º do mesmo artigo que:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle 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, a execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

Este dispositivo seguramente permite à Administração transferir a terceiros a realização de tarefas executivas e instrumentais; no entanto, não havia texto normativo para regular a abrangência dessa terceirização autorizada pelo Decreto-Lei. Tal problema foi resolvido com a edição da Lei n. 5.645/70, que regula esta matéria em seu art. 3º, parágrafo único: "As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei n. 200 (...)".

A possibilidade de terceirizar, mediante contrato, determinadas atividades de apoio da Administração Pública, serviu de estímulo para a criação de um número cada vez maior de empresas especializadas, que passaram a atender também às necessidades de descentralização do segmento privado. Desta forma, é cada vez maior a necessidade de regulamentar a terceirização também para este segmento.

#### 4.3. LEI N. 6.019/74 E LEI N. 7.102/83

Os primeiros textos normativos a tratar desta forma de descentralização no setor privado restringiam-se a dois modelos de contratação: trabalho temporário e serviço de vigilância bancária. No entanto, outros tipos de atividade também foram

objeto de terceirização, como freqüentemente ocorreu com os serviços de conservação e de limpeza.

A Lei do Trabalho Temporário produz a formação de um modelo trilateral de prestação laborativa, em contraposição ao modelo bilateral clássico, porque surge a figura da prestadora de serviços, que coloca à disposição das empresas trabalhadores especializados para que supram a necessidade transitória de pessoal regular e permanente ou acréscimo extraordinário dos serviços da empresa tomadora. No entanto, a Lei n. 6.019/74 não autoriza a terceirização permanente.

Ainda no que diz respeito a esta Lei, é importante destacar o preceito isonômico contido em seu art. 12, "a", que garante ao trabalhador temporário remuneração equivalente à percebida pelos empregados da mesma categoria da empresa tomadora. Desta forma, esses trabalhadores têm direito a todas as verbas contratuais percebidas pelo empregado efetivo do tomador (13º salário, adicional de 50% para horas-extras, adicional de insalubridade, periculosidade,...), ou seja, um salário eqüitativo.

Por fim, é importante tecer algumas considerações a respeito da LEI n. 7.102/83, que, apesar de abranger uma categoria profissional específica (vigilantes bancários), previu a possibilidade de terceirização permanente. Vale lembrar ainda que o próprio legislador ampliou o seu campo de atuação por meio da edição da Lei n. 8.863/94. "Hoje são consideradas como atividades submetidas à presente modalidade de terceirização a vigilância patrimonial de qualquer instituição e estabelecimento público ou privado, além do transporte ou garantia do transporte de qualquer tipo de carga (art. 10 e seus parágrafos da Lei n. 7.102/83, com alterações da Lei n. 8.863/94)"<sup>21</sup>.

#### 4.4. COOPERATIVAS

A Lei n. 8.949/94 acrescentou o parágrafo único ao art. 442 da CLT, estabelecendo que "qualquer que seja o ramo de atividade da sociedade cooperativa, não existe vínculo empregatício entre ela e seus associados, nem entre estes e os tomadores de serviços daquela".

---

<sup>21</sup> DELGADO, M. G. p.430.

De acordo com Pedro VIDAL NETO<sup>22</sup>, esta alteração tornou o fornecimento de serviços por sociedades cooperativas um caso de terceirização expressamente previsto em lei.

No entanto, a esta forma de terceirização que se faz por meio das cooperativas são impostas as mesmas restrições concernentes a qualquer outra forma de terceirização, quer dizer, “não se poderá utilizar da cooperativa para substituir mão-de-obra permanente ou interna da empresa, pois seu objetivo é ajudar seus associados. A cooperativa não poderá ser, portanto, intermediadora de mão-de-obra.”<sup>23</sup>. Essa afirmação evidencia que, caso estejam presentes a subordinação e demais elementos previstos no art. 3º da CLT, haverá a configuração do vínculo de emprego com a tomadora dos serviços, afastando assim a possibilidade de simulação.

---

<sup>22</sup> VIDAL NETO, P., p. 91-108.

<sup>23</sup> MARTINS, S. P., p.99.

## 5. TRATAMENTO DA MATÉRIA PELA JURISPRUDÊNCIA

### 5.1. ENUNCIADO N. 256 DO TST

A necessidade de defesa dos direitos dos trabalhadores, parte mais fraca na relação de emprego, gerou desde o princípio enorme desconfiança de que o processo de terceirização pudesse trazer prejuízos à classe trabalhadora. Por esse motivo, a simples intermediação na contratação de mão-de-obra sempre foi repudiada pela jurisprudência, que acreditava estar diante de uma forma de *marchandage*.

*Marchandage* pode ser entendido como comercialização da força de trabalho. Tem-se então uma empresa que coloca a mão-de-obra à disposição do empregador, intermediando a relação entre patrão e empregado e apropriando-se de uma parte da remuneração desse mesmo empregado.

Neste sentido, ante a falta de legislação a respeito do tema da terceirização, e tendo em vista a necessidade de preservar as garantias conquistadas pela classe trabalhadora, foi editado, em 1986, o Enunciado n. 256, do TST, que reflete a uniformização da jurisprudência desse Tribunal a respeito da contratação de trabalhadores por empresa interposta. É importante mencionar que, em direito do trabalho, os enunciados são dotados de enorme relevância, sendo que, na ausência de lei, a jurisprudência deve ser considerada fonte das decisões judiciais, conforme prevê o art. 8º da CLT.

O Enunciado n. 256 estabelece que: "salvo os casos de trabalho temporário e de serviços de vigilância, previstos nas Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, e nº 7.102, de 20 de junho de 1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços."

De acordo com este entendimento, são fixadas apenas duas hipóteses em que é permitida a contratação terceirizada de trabalho, ou seja, a terceirização é exceção ao padrão empregatício clássico estabelecido na CLT. Como conseqüência, todas as outras formas de contratação de trabalhadores por empresa interposta, que não se enquadrem nos casos de trabalho temporário e serviço de vigilância, são consideradas ilícitas e não podem ser admitidas pelo direito do trabalho.



Desde a sua edição, levantaram-se muitas críticas contra esse Enunciado, principalmente com relação ao fato de que, em princípio, ele estabelece rol taxativo de exceções, no entanto ignora que existem outras situações, além do trabalho temporário e do serviço de vigilância, em que é legalmente admitida a contratação de trabalhadores por empresa interposta. É o que ocorre, por exemplo, em relação às exceções previstas no Decreto-lei n. 200/67 e Lei n. 5.645/70.

Além disso, a Constituição de 1988 proíbe a contratação de trabalhadores por entes estatais sem a prévia aprovação em concurso público, fato que não está previsto na compreensão do Enunciado n. 256.

Por esses motivos, e também em razão da enorme polêmica que sempre existiu em torno do referido Enunciado, o TST editou novo enunciado em revisão ao primeiro.

## 5.2. ENUNCIADO N. 331

O Enunciado n. 331 estabelece que:

Contrato de prestação de serviços – Legalidade – Revisão do Enunciado n. 256.

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo de emprego diretamente com o tomador de serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3.1.1974);

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego como os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República);

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.6.1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a personalidade 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 este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

A redação deste Enunciado foi alterada em setembro de 2000, a fim de estender a responsabilidade subsidiária estabelecida no inciso IV aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Esta súmula traz a distinção entre terceirização lícita e ilícita, de acordo com a atividade desenvolvida. Neste sentido, Mauricio Godinho DELGADO<sup>24</sup> explicita quatro situações em que a terceirização pode ser considerada lícita.

A primeira situação refere-se ao trabalho temporário e está prevista no inciso I do Enunciado n. 331. Com relação ao trabalho temporário, a contratação tem que estar de acordo com os requisitos estabelecidos na Lei n. 6.019/74, respeitando, por exemplo, as hipóteses de aplicação (necessidades transitórias de pessoal regular e permanente da empresa tomadora ou necessidade resultante de acréscimo extraordinário de serviços pela empresa).

Em segundo lugar, têm-se as atividades de vigilância, regidas pela Lei n. 7.102/83 (Enunciado 331, III). O Enunciado n. 256 já permitia a terceirização das atividades de vigilância, no entanto, com a edição do Enunciado n. 331, houve uma ampliação do tipo legal referido no verbete, uma vez que o texto antigo reportava-se aos casos previstos na Lei nº 7.102/83, enquanto o texto que o revisou trata genericamente das atividades de vigilância. Neste sentido, nota-se que o termo *serviço de vigilância* passou a abranger não apenas o segmento bancário, mas qualquer segmento do mercado que contrate este tipo de serviço especializado.

Maurício Godinho DELGADO ressalta ainda a importância de se distinguir vigilante de vigia. "Este é empregado não especializado ou semi-especializado, que se vincula ao próprio ente tomador de seus serviços (...). O vigilante submete-se a regras próprias não somente quanto à formação e treinamento da força de trabalho como também à estrutura e dinâmica da própria entidade empresarial."<sup>25</sup>

A terceira situação de terceirização que pode ser considerada lícita diz respeito às atividades de conservação e de limpeza (Enunciado n. 331, III). Este tipo de terceirização já estava previsto na Lei n. 5.645/70 e, na prática, já era amplamente utilizado no mercado de trabalho privado do país.

Ainda, a quarta situação a que se refere o Enunciado n. 331, em seu inciso III, está relacionada com serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador. No próximo ponto, far-se-á breve explicação a respeito da diferenciação entre atividade-meio e atividade-fim, distinção esta de essencial importância para classificar a terceirização como lícita ou ilícita.

---

<sup>24</sup> DELGADO, M. G. p. 435-437.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.435-436.

Por fim, é importante lembrar que as três últimas situações acima elencadas só poderão ser objeto de terceirização lícita caso inexista personalidade e subordinação direta do trabalhador terceirizado em relação ao tomador de serviços.

Com relação à personalidade, importa lembrar que ela se caracteriza pela realização da tarefa por sujeito certo e determinado, assumindo caráter *intuitu personae*. Na terceirização considerada lícita, portanto, a empresa tomadora espera apenas obter o resultado material contratado pela prestadora, sendo irrelevante a identificação do sujeito que realiza o serviço.

Já no que diz respeito ao critério da subordinação, para que se possa caracterizá-la é necessário “que o tomador dirija os seus serviços diretamente, dando ordens aos empregados da contratante e submetendo-os ao seu poder disciplinar (...)”<sup>26</sup>. Faz-se, ainda, diferenciação entre subordinação jurídica, que ocorre com a prestadora de serviços, uma vez que esta última detém o poder de emitir ordens, admitir, demitir e transferir o empregado, e subordinação técnica, que, segundo autores, ocorre, até mesmo, em empresas tomadoras, já que lhe é permitido dar ordens técnicas de como pretende que o serviço seja realizado.

Desta maneira, para que se caracterize a terceirização lícita, a personalidade e a subordinação devem ser mantidas perante a empresa terceirizante e não diretamente em face da tomadora dos serviços terceirizados. A respeito de tal questão, Maria Sylvia Zanella DI PIETRO afirma:

Resumindo, se a prestação do serviço caracterizar os elementos definidores do contrato de trabalho previstos no art. 3º da CLT, estará configurada a relação de emprego com a empresa terceirizante, aplicando-se o art. 9º, que estabelece a nulidade do ato praticado com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos da Consolidação, podendo incidir a responsabilidade solidária prevista no art. 455.<sup>27</sup>

### 5.2.1. ATIVIDADE-MEIO E ATIVIDADE-FIM DO TOMADOR DE SERVIÇOS

A atividade-fim associa-se ao núcleo de tarefas essenciais à dinâmica da empresa, ou seja, é o conjunto de atividades indispensáveis à realização dos fins a que a empresa se propõe. Nas palavras de Mauricio Godinho DELGADO:

---

<sup>26</sup> RAMOS, D. M. de O., p.66

<sup>27</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2002, p. 177.

Atividades-fim podem ser conceituadas como as funções e tarefas empresariais e laborais que se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico. São, portanto, atividades nucleares e definitórias da essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços.<sup>28</sup>

Já a atividade-meio seria, em sentido diverso, atividade periférica, que não se relaciona com o núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços, ou seja, atividade meramente instrumental, de apoio ou complementar.

Alguns doutrinadores costumam criticar a utilização deste critério para distinguir a terceirização lícita da ilícita. Alegam esses autores que "a distinção entre atividade-meio e atividade-fim está longe de ser objetiva, não constituindo pilar seguro para alicerçar a diferença entre terceirização lícita e ilícita."<sup>29</sup>. Este também parece ser o entendimento de Pedro VIDAL NETO:

Parece ser predominante entre os doutrinadores a idéia de que a terceirização só é legítima em relação às atividades-meio da empresa terceirizante. Tal é a diretriz do Enunciado, como está consignado em seu item III, e, por certo, no mais das vezes, a subcontratação ocorre no tocante a estas atividades. Entretanto, pondera-se, primeiramente, que muitas vezes não é fácil distingui-las das atividades-fim, e, em seqüência, que certas atividades-fim apresentam um grau de autonomia e especialização que justificam a contratação de terceiros.<sup>30</sup>

Além disso, alegam ainda que, "uma atividade-fim da empresa pode ser até mesmo transformada em atividade acessória, em virtude das mudanças tecnológicas."<sup>31</sup>

Enfim, diante destes argumentos, alguns autores chegam a afirmar que, presentes os requisitos de especialização do trabalho, da idoneidade econômica da prestadora de serviços, da ausência de pessoalidade e subordinação não seria relevante que a atividade fosse considerada atividade-fim da tomadora de serviços.

Apesar da efetiva dificuldade que ocorre na prática quando da diferenciação entre atividade-fim e atividade-meio, entende-se ser necessária esta restrição imposta pelo Enunciado n. 331 em relação à terceirização de atividade-fim.

Não se pode esquecer que a terceirização contempla a especialização de serviços não ligados à atividade principal da empresa, isto é, serviços ligados a

---

<sup>28</sup> DELGADO, M. G., p.436.

<sup>29</sup> RAMOS, D. M. de O., p.70.

<sup>30</sup> VIDAL NETO, P., p.106-107.

<sup>31</sup> MARTINS, S. P., p. 134.

atividades que ela não domina tecnicamente, exatamente por não fazerem parte de sua atividade essencial. Neste sentido, quando uma empresa terceiriza serviços ligados à sua atividade principal, não está buscando qualquer especialização, mas apenas redução de custos, que certamente será repassada aos trabalhadores.

Além disso, vigora em direito do trabalho o princípio protetivo, de acordo com o qual o trabalhador, parte mais fraca do contrato de trabalho, deve ser protegido contra o arbítrio dos empregadores. Por este motivo, cabe aos Tribunais trabalhistas impedir formas de terceirização que possam trazer danos às conquistas da classe trabalhadora, tanto no que se refere à diminuição de salários ou benefícios, quanto no que diz respeito às condições de trabalho.

#### 5.2.2. RESPONSABILIDADE DO TOMADOR DO SERVIÇO

Buscando proteger os trabalhadores diante de um grande número de situações nas quais a empresa prestadora de serviços deixa de cumprir com suas obrigações trabalhistas, agindo até mesmo de má-fé em muitos casos, houve necessidade de se regulamentar a responsabilidade do tomador de serviços, para impedir que os trabalhadores ficassem desamparados.

Antes da edição do Enunciado n. 331, a questão da responsabilidade foi tratada pela Lei do Trabalho Temporário, que prevê, em seu art. 16, a responsabilidade solidária do tomador de serviços pelas contribuições previdenciárias e verbas devidas a título de remuneração e indenização.

Também a CLT, em seu art. 455, trata da responsabilidade do empreiteiro principal, nos contratos de subempreitada, com relação ao inadimplemento das obrigações trabalhistas a cargo do subempreiteiro.

Além disso, baseada no dever geral de não causar dano a outrem, surge a teoria do risco ou da responsabilidade objetiva, que muitas vezes é invocada como justificativa para a responsabilização do tomador de serviços. Com relação a este argumento, alguns autores contrapõem que a responsabilidade objetiva deve estar prevista em lei e, portanto, não pode ser aplicada ao caso em análise, já que inexistente qualquer previsão legal.

Por fim, a doutrina e a jurisprudência falam ainda em culpa *in eligendo*, que se caracteriza pela escolha inadequada de empresa prestadora dos serviços, e em

culpa *in vigilando*, que ocorre quando a empresa tomadora não fiscaliza corretamente a prestadora para saber se esta cumpre as obrigações trabalhistas.

Com base nos parâmetros legais acima expostos, o TST, por meio do Enunciado n. 331, firmou o entendimento de que:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei n. 8666/93).(Enunciado 331, IV).

Da leitura deste inciso depreende-se que a responsabilidade do tomador de serviços independe da comprovação de fraude no processo terceirizante, ou seja, o tomador responde por essa obrigação, ainda que a terceirização tenha sido lícita, uma vez que, de certa forma, ele se beneficiou dos serviços prestados pelo empregado. Há, no entanto, doutrinadores que entendem de maneira diversa, é o caso de Dora Maria de Oliveira RAMOS. Afirma a autora que: "Na ausência do dever de fiscalizar, parece não ser o caso de estender indiscriminadamente a responsabilidade pelos débitos trabalhistas, ainda que sob o meritório fundamento de proteção ao hipossuficiente."<sup>32</sup>.

Outro aspecto que não pode deixar de ser mencionado diz respeito à natureza da responsabilidade do tomador do serviço, que pode ser solidária ou subsidiária.

No primeiro caso, tanto o tomador quanto o prestador de serviços seriam igualmente responsáveis pela integralidade do débito trabalhista. Já na segunda situação, "a responsabilidade direta é do devedor originário, e só se transfere a responsabilidade para o devedor subsidiário quando o primeiro for inadimplente, não tendo condições de solver o débito."<sup>33</sup>

Da leitura do Enunciado n. 331, não restam dúvidas de que a responsabilidade do tomador do serviço é subsidiária e incide ainda que não tenha havido fraude na constituição do processo terceirizante.

---

<sup>32</sup> RAMOS, D. M. de O., p.77.

<sup>33</sup> ABDALA, V. Terceirização: Atividade-fim e atividade-meio. Responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. **II Ciclo de Estudos de Direito do Trabalho**, Foz do Iguaçu: IBCB, 1966, p. 99.

Ainda, é importante mencionar que, para que se legitime a propositura da ação, também contra o tomador do serviço, não é necessário que se comprove a impossibilidade de receber o crédito da empresa prestadora do serviço por qualquer motivo, que dizer, tanto a tomadora quanto a prestadora do serviço devem assumir o pólo passivo, embora a execução deva se dar primeiramente contra a prestadora de serviços.

Desta forma, resta claro que a empresa tomadora de serviços só poderá ser executada após se verificar o insucesso da execução contra a prestadora. Em todo caso, a tomadora poderá se ressarcir do dano sofrido, quer retendo valores que ainda deva à prestadora, quer mediante ação regressiva feita nos termos da lei civil.

## 6. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como já foi visto, as primeiras leis a disciplinar a terceirização tratavam especificamente do setor público. Já em 1967, o Decreto-lei n. 200 previa a possibilidade de execução indireta de determinadas tarefas, por meio de contrato celebrado com terceiros: "(...) 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."(art. 7º, Decreto-lei 200/67).

No entanto, não havia texto normativo regulando a abrangência desta terceirização, o que só veio a ocorrer em 1970 com a edição da Lei n. 5.645. De acordo com esta lei, que se refere especificamente à administração direta e autárquica, não abrangendo as empresas públicas e sociedades de economia mista, a Administração Pública pode contratar serviços de conservação, transporte e assemelhados: "As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei n. 200..."(art 3º, § ú, Lei n. 5.645/70). Trata-se, certamente, de rol exemplificativo, pois a lei usa a expressão "e outras atividades assemelhadas".

Em 1993, foi editada a Lei n. 8.666, que instituiu normas gerais em matéria de licitações e contratos administrativos. Também esta lei autoriza a contratação de terceiros para os serviços necessários ao desenvolvimento das atividades administrativas. No entanto, é importante mencionar a ressalva feita por Dora Maria de Oliveira RAMOS: "Ocorre que, a despeito dessas normas de autorização genérica, a terceirização estará, a princípio, vedada se existirem dentro da organização administrativa do órgão ou entidade pública cargos criados para o exercício daquelas atividades passíveis de terceirização."<sup>34</sup>

A restrição de que fala a autora é reconhecida pelo Decreto n. 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O art. 1º, § 2º desse Decreto estabelece que: "Não

---

<sup>34</sup> RAMOS, D. M. de O. p., 132.



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

Por fim, é importante mencionar também o disposto na Lei Complementar n. 101/00, que impõe limite de gastos com pessoal na Administração Pública, de modo que cada estado da Federação respeite o limite de 60% de sua receita corrente líquida com despesas de pessoal. Esta limitação tem por meta a redução de gastos com pessoal e o direcionamento de tais recursos principalmente para o setor de investimentos.

Buscando adequar-se ao novo limite de gastos com folha de pagamento, alguns administradores vêem na terceirização uma alternativa (enganosa) para a solução desse problema. Neste caso, nunca será possível atingir o objetivo real de reduzir despesa, uma vez que os recursos estarão apenas sendo realocados e não haverá nenhuma economia. A solução encontrada foi incluir no limite de gastos com pessoal as contratações de serviços de terceirização de mão-de-obra. Desta forma, estabelece o § 1º do art. 18 da LC N. 101/2000: “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal”.

A redação de tal dispositivo é criticada veementemente pelos doutrinadores, porque, além de confusa, “praticamente está admitindo a possibilidade de contratos de terceirização de mão-de-obra, ao estabelecer que os valores correspondentes a eles sejam contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”<sup>35</sup>. Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, afirma que a redação do dispositivo foi infeliz, exigindo uma interpretação concomitante a outros dispositivos, em especial à Constituição:

Sendo inadmissível o contrato de fornecimento de mão-de-obra, o dispositivo deve ser entendido de modo que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas com pessoal. O legislador não estava preocupado com a licitude ou ilicitude desse tipo de contrato diante de outros dispositivos legais e constitucionais, mas apenas e tão somente para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais uma vez, exige-se do intérprete o bom senso que faltou ao legislador.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias** ..., p. 180.

<sup>36</sup> Id.

Luciano FERRAZ propõe que, para a adequada compreensão do § 1º do art. 18, deve-se considerar a regra de cunho interpretativo incluída na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União n. 9.995, de 25 de julho de 2000<sup>37</sup>: “A redação do dispositivo é confusa, gerando polêmicas e dúvidas na sua aplicação. Apercebendo-se disso, o legislador federal incluiu na sua Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 norma de cunho interpretativo em relação ao conteúdo e o alcance da regra da terceirização, que se constitui, em nossa opinião, no norte para desvendar o art. 18, § 1º da LRF.”<sup>38</sup>

Deste modo, partindo da interpretação constante na Lei n. 9.995 de 2000, entende o autor que “os valores dos contratos de terceirização de atividades-meio não se incluem no cômputo do montante de gastos com pessoal, quando não haja correspondência no quadro do órgão ou entidade, salvo disposição legal em contrário.”<sup>39</sup>

Com relação a contratos de terceirização de atividades-fins e de atividades-meio com correspondência no quadro do órgão ou entidade, tais atividades integrariam o montante com gastos de pessoal, até mesmo como forma de penalidade, já que tratam de situações de terceirização não permitida por lei.

Após as considerações tecidas, pode-se concluir que também a Administração Pública está autorizada a terceirizar serviços que se incluam entre suas atividades-meio. No entanto, a terceirização de mão-de-obra não é permitida, uma vez que caracteriza mero interesse em reduzir gastos com pessoal, favorecendo o nepotismo e as nomeações políticas e ferindo a exigência de concurso público.

---

<sup>37</sup> “Art. 64. O disposto no § 1º do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da validade dos contratos. Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos a execução indireta de atividades que, simultaneamente: I – sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade; II – não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente.”

<sup>38</sup> FERRAZ, L. A lei de responsabilidade fiscal e a terceirização de mão-de-obra no serviço público. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.1, n.2, abril 2001, p. 139.

<sup>39</sup> Id.

Cabe, mais uma vez, citar Luciano FERRAZ:

Parece-nos, contudo, que a terceirização de mão-de-obra no serviço público não interessa exclusivamente ao tomador. A sociedade, ou pelo menos parte dela, tem interesse na manutenção da regra do concurso público para cargos e empregos, especialmente em tempos de desemprego no setor privado. Há valores outros a serem preservados como os princípios da isonomia e da moralidade.<sup>40</sup>

### 6.1. O INCISO II DO ENUNCIADO 331 DO TST

Quando se fala de terceirização no setor público, há que se levar em consideração que a administração pública está sujeita ao princípio da legalidade, isto é, enquanto ao particular é dado fazer tudo o que a lei não proíbe, ao administrador só é permitido fazer o que está expressamente previsto em lei. Neste sentido, é importante ressaltar o dispositivo constitucional que estabelece a exigência de concurso público para o preenchimento de cargos e empregos públicos (art. 37, II, CF). A respeito dessa exigência, já decidiu o STF:

A acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros, nos termos da Lei e mediante concurso público é princípio constitucional explícito, desde 1934, art. 168. Embora cronicamente sofismado, mercê de expedientes destinados a iludir a regra, não só reafirmado pela Constituição, como ampliado, para alcançar os empregos públicos, art. 37, I e II. Pela vigente ordem constitucional, em regra, o acesso aos empregos públicos opera-se mediante concurso público, que pode não ser de igual conteúdo, mas há de ser público. As autarquias, empresas públicas ou sociedade de economia mista estão sujeitas à regra, que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sociedade de economia mista destinada à exploração de atividade econômica está igualmente sujeita a este princípio, que não colide com o expresso no art. 173, § 1º. Exceções ao princípio, se existem, estão na própria Constituição. (STF, MS 21.322-1 DF, Ac. TP, j. 3-12-92, Rel. Min. Paulo Brossard, LTr 57-09/1.092).

Ainda, o § 2º do art. 37 prevê que a não observância da exigência do concurso público para o preenchimento de cargos e de empregos públicos acarretará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, ou seja, esta exigência se mantém, excetuando-se apenas casos expressamente previstos pelo texto constitucional.

Essa vedação constitucional foi absorvida pelo texto do Enunciado n. 331, II, TST: "A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não

---

<sup>40</sup> Ibid., p. 134.

gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional.”

A não-formação do vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública tem como objetivo preservar garantia constitucional prevista no art. 37, II. No entanto, alguns doutrinadores entendem que estaria havendo uma limitação a outro princípio constitucional, também de grande relevância, que é o princípio da isonomia, porque existiria uma diferenciação de tratamento entre os prestadores de serviços de empresas públicas e de empresas privadas. Sobre este assunto, Sergio Pinto MARTINS afirma que:

Há argumentos de que haveria diferenciação de pessoas que estão em situações iguais, como os prestadores de serviços das empresas privadas, que teriam direito ao reconhecimento do vínculo empregatício com a empresa tomadora dos serviços, assim como os da Administração Pública, caso fosse ela a tomadora dos serviços, tendo por fundamento o princípio da igualdade, insculpido no artigo 5º da Constituição. Pode-se dizer, todavia, que, apesar de a prestação de serviços ser, de certa forma, a mesma, a interpretação sistemática da Constituição, feita também ao inciso II do artigo 37 da Lei Maior, mostra a expressa exigência de que os servidores públicos devem prestar concurso público, inclusive na administração indireta e em empresas estatais. O prestador de serviços que, porém, não fez concurso público, não pode ser considerado como empregado público, diante do texto expresso da Norma Ápice, como interpreta corretamente o inciso II do Enunciado 331 do TST. Assim, estando a Administração Pública sujeita ao princípio da legalidade, que mostra a necessidade da exigência do concurso público, não se poderá falar em vínculo de emprego com aquela.<sup>41</sup>

Relata o autor que, se a Administração está legalmente impedida de contratar trabalhadores sem a realização de concurso público, o empregado contratado também deve ter conhecimento desta regra, já que não pode alegar ignorância da lei (art. 3º da LICC).

Este, porém, não nos parece o melhor entendimento. Rodrigo Curado FLEURY, ao tratar do princípio da isonomia (insculpido na Magna Carta, arts. 1º, III, 3º, I e IV, 5º, caput e I e 7º, XXXII), afirma que:

Estabelecido o alcance teleológico do princípio, ainda que a vôo de pássaros, não nos parece crível que dois trabalhadores de uma mesma prestadora, com idênticas atividades e atribuições, possam ter tratamento absolutamente diverso, no que pertine às garantias de seus direitos, apenas porque um presta serviços em um local onde funciona um ente privado e outro onde está instalado um órgão público. Inexiste um único motivo gravado de um mínimo de razoabilidade que justifique a diferenciação.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> MARTINS, S. P, p.141.

<sup>42</sup> FLEURY, R. C. A responsabilidade trabalhista da administração pública na contratação de serviços terceirizados. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.1, n.5, julho 2001, p. 581.

Com relação aos efeitos da terceirização ilícita praticada por entidades da Administração estatal, principalmente no que diz respeito aos direitos devidos aos trabalhadores contratados, formaram-se três correntes.

A primeira delas entende que, tendo em vista a exigência constitucional do concurso público, não se consuma formação do vínculo empregatício e, do mesmo modo, não será devida qualquer diferença justralhista em benefício do trabalhador ilicitamente terceirizado. Este entendimento, bastante radical, acaba por beneficiar os sujeitos que já foram favorecidos pela ilicitude da terceirização perpetrada.

A segunda corrente, na tentativa de corrigir os problemas desencadeados pela primeira, mostra-se igualmente radical, ainda que em sentido contrário, ignorando texto constitucional que veda a configuração do vínculo de emprego sem a realização de concurso público.

Esta corrente sustenta que aquele que já foi economicamente favorecido pela prática ilícita (a entidade estatal tomadora dos serviços) não pode ser mais uma vez beneficiado, desta feita com a dispensa do pagamento das verbas trabalhistas. Defende que os atos praticados deverão ser convalidados, formando-se o vínculo de emprego diretamente com a entidade estatal, que assumirá a posição de empregador e, conseqüentemente tornar-se-á responsável pelo pagamento das verbas trabalhistas devidas.

Tem-se ainda uma terceira corrente, que procura adotar posição intermediária entre as duas anteriores, buscando corrigir seus visíveis problemas, já que a primeira delas, apesar de conferir a eficácia pretendida ao texto constitucional, acaba por estabelecer tratamento privilegiado ao ato ilícito praticado pela administração, ao passo que a segunda corrente, ainda que não favoreça a entidade pública que se beneficiou do trabalho despendido pelo empregado, tem o defeito de fazer do texto constitucional uma *tabula rasa*, negando eficácia à vedação nele contida.

Esta terceira corrente não nega validade nem eficácia ao texto constitucional, entretanto, procura harmonizá-lo com outros princípios e regras constitucionais tão relevantes quanto a regra que estabelece a exigência de concurso público. Neste sentido, destaque-se o princípio isonômico contido no art. 5º, caput e inciso I da Constituição, assim como no art. 7º, XXXII do mesmo texto.

Em outras palavras, não se trata de negar eficácia ao preceito do art. 37, caput, II, e § 2º do texto constitucional, mas de compatibilizá-lo com outra garantia prevista na Magna Carta, que é o princípio da isonomia.

Entendem aqueles que se posicionam nesta terceira corrente que devem ser asseguradas ao trabalhador terceirizado todas as verbas trabalhistas que seriam devidas ao empregado estatal direto que realizasse a mesma função no ente estatal tomador dos serviços. No entanto, não poderia haver retificação de CTPS quanto à entidade empregadora formal, uma vez que este tópico é alvo de expressa vedação constitucional.

Desta forma, percebe-se a importância de se garantir a isonomia remuneratória, por tratar-se, afinal, “do único mecanismo hábil a propiciar que o ato ilícito trabalhista não perpetre maiores benefícios a seu praticante (art. 159, CCB/1916; arts. 186 e 927, caput, CCB/2002).”<sup>43</sup>

Com relação à responsabilidade pelo pagamento das verbas trabalhistas devidas, Mauricio Godinho DELGADO, adepto desta terceira corrente, afirma que:

O empregador formal (entidade terceirizante) responderia, em primeiro plano, pelas verbas trabalhistas derivadas da isonomia e comunicação remuneratórias. Iria responder, subsidiariamente, por tais verbas, a entidade estatal tomadora dos serviços, na linha já autorizada pelo Enunciado 331, IV do TST. Tudo sem afronta à essencial (e democrática) vedação do artigo 37, caput, II, e § 2º, CF/88, e sem negativa de eficácia ao também essencial e democrático princípio isonômico incorporado na Carta de 1988.<sup>44</sup>

Esta questão do pagamento das verbas trabalhistas é, no entanto, bastante polêmica. Sergio Pinto MARTINS, que é adepto da primeira corrente, entende que, estando a Administração sujeita ao princípio da legalidade e estabelecendo a Constituição que o exercício de cargo ou da função pública está condicionado à prévia aprovação em concurso público, não pode o trabalhador pleitear a equiparação salarial, já que não poderia alegar ignorância da lei, de acordo com o art. 3º da Lei de Introdução ao Código Civil. Afirma ainda o autor que “mandando-se pagar as verbas trabalhistas, porém sem anotação na CTPS do trabalhador, não se estaria reconhecendo o vínculo de emprego, embora, contraditoriamente, se estivesse determinando o pagamento de verbas rescisórias.”<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> DELGADO, M. G., p. 445.

<sup>44</sup> Id.

<sup>45</sup> MARTINS, S. P., p.142.

A autora desta monografia posiciona-se de acordo com o entendimento de Mauricio Godinho DELGADO, que leva em conta todos os princípios aplicados ao caso concreto, de modo a ponderá-los equanimemente, promovendo, assim, a harmonia que deve prevalecer no sistema constitucional como um todo. O posicionamento de Sergio Pinto MARTINS é extremamente formal, já que leva em conta apenas a restrição contida no art. 37, II, desconsiderando outros aspectos de grande relevância, como, por exemplo, o princípio da isonomia. Além disso, como já mencionado, este entendimento tem o inconveniente de beneficiar os sujeitos (entidades públicas tomadoras de serviço) que já foram favorecidos pela ilicitude da terceirização perpetrada.

Nos Tribunais brasileiros prevalece o entendimento de que não há formação do vínculo de emprego com o Poder Público, a despeito de muitos protestos por parte da doutrina. É este o entendimento depreendido dos seguintes acórdãos:

VÍNCULO DE EMPREGO DIRETAMENTE COM ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. EFEITOS. A investidura em cargo ou emprego público impõe prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, salvo as hipóteses de contratações em caráter excepcional elencadas no art. 37, inciso IX, da Carta Política vigente. A jurisprudência pertinente culminou na edição da Orientação Jurisprudencial nº 85 da Seção de Dissídios Individuais do C. TST e, em seguida, no Enunciado 363 da mesma Corte, no sentido da nulidade da contratação havida gerando como efeito apenas o direito do trabalhador a perceber os salários stricto sensu, inclusive em relação às horas trabalhadas, sem adicional. TRT-PR-03685-2002-018-09-00-5-ACÓRDÃO – 23493/2003 – Relator: Exmo Juiz CELIO HORST WALDRAFF – DJPR 24/10/2003.

TERCEIRIZAÇÃO – EMPRESA PÚBLICA – RELAÇÃO DE EMPREGO – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – PRINCÍPIO DA MORALIDADE – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE – PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. Segundo o Enunciado n.331 do Colendo TST, a contratação irregular de trabalhador através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com órgãos da Administração Pública. A Administração Pública pautada pelos princípios da moralidade, legalidade, publicidade e impessoalidade, tão bem ressaltados no art. 37 da CF, encontra vedação constitucional à contratação de servidores sem prévia aprovação em concurso público. TRT – 1ª REGIÃO – ACORDÃO 01805/1995 – RELATORA: Exma Juíza REGINA BILAC PINTO – DECISÃO: 29/04/1995.

## 6.2. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO – INCISO IV DO ENUNCIADO N. 331

A questão da responsabilidade pelas obrigações trabalhistas já foi tratada de uma maneira genérica quando da análise do Enunciado n. 331. No entanto, faz-se necessária nova abordagem, mais acurada, contemplando minúcias das

especificidades a que a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública está sujeita.

Diante de inúmeras situações nas quais os trabalhadores foram privados de seus direitos em razão das formas, fraudulentas ou não, de terceirização, doutrina e jurisprudência perceberam a necessidade de regular a responsabilidade daquele que diretamente se beneficia dos serviços prestados por esses trabalhadores. Assim, invocando analogicamente o art. 455 da CLT, que prevê a responsabilidade do empregador principal pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pelo subempregador, e o art. 16 da Lei nº 6.019/74, que trata da responsabilidade solidária do tomador de serviços pelas contribuições previdenciárias e verbas devidas a título de remuneração e indenização, procuram os doutrinadores estender esta responsabilidade a todas as hipóteses de prestação de serviços.

São muitos os argumentos tanto para repudiar como para justificar esta responsabilidade e, quando se trata da administração pública, dotada de inúmeras peculiaridades, os debates são ainda maiores.

O primeiro argumento que se poderia invocar para justificar a responsabilidade da Administração pelos débitos trabalhistas é a questão da responsabilidade objetiva, consagrada no art. 37, § 6º do texto constitucional, que apresenta a seguinte redação: "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa."

Apesar de entender válido este argumento, não se pode deixar de enfatizar que muitos doutrinadores adotam entendimento diverso. Sergio Pinto MARTINS, por exemplo, alega que "empresas de prestação de serviços de limpeza ou de vigilância não são empresas privadas que prestam serviços públicos, mas serviços privados."<sup>46</sup> Desta forma, a responsabilidade objetiva estabelecida no texto constitucional não se aplicaria a estas empresas.

Ainda, alguns autores argumentam que a responsabilidade objetiva só se aplicaria aos casos expressamente previstos em lei. Assim, no caso em exame não

---

<sup>46</sup> Ibid., p.143.



se poderia cogitar aplicação da teoria do risco, uma vez que inexistente norma legal estabelecendo esta espécie de responsabilidade.

De qualquer forma, ainda que não se admita a responsabilidade sem culpa dos entes estatais, impõe-se a responsabilidade subjetiva da Administração Pública, enquanto tomadora de serviços, por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*. A respeito deste aspecto, escreve Mauricio Godinho DELGADO:

Ora, a entidade estatal que pratique terceirização com empresa inidônea (isto é, empresa que se torne inadimplente com relação a direitos trabalhistas) comete culpa *in eligendo* (má escolha do contratante), mesmo que tenha firmado a seleção por meio de processo licitatório. Ainda que não se admita essa primeira dimensão de culpa, incide, no caso, outra dimensão, no mínimo a culpa *in vigilando* (má fiscalização das obrigações contratuais e seus efeitos). Passa, deste modo, o ente do Estado a responder pelas verbas trabalhistas devidas pelo empregador terceirizante no período da efetiva terceirização (inciso IV do Enunciado 331, TST).<sup>47</sup>

Embora este seja o entendimento predominante nos Tribunais trabalhistas brasileiros, alguns doutrinadores alegam que a culpa *in eligendo* e/ou *in vigilando* não pode ser aplicada no caso em análise, por não existir norma que estabeleça que o tomador do serviço tenha o dever de fiscalizar o cumprimento das obrigações sociais por parte do prestador: “De outra forma, a princípio, não há que se falar em culpa *in eligendo* e/ou culpa *in vigilando*, uma vez ausente o dever de fiscalização do tomador do serviço quanto ao cumprimento das obrigações sociais do prestador, fora das hipóteses previstas no ordenamento jurídico.”<sup>48</sup>

Afirma Dora Maria de Oliveira RAMOS que não existe lei específica ditando este dever de fiscalização por parte do Estado. É bem verdade que o fato de o art. 31, I, da Lei n. 8.666/93 estabelecer que o Estado tem o dever de averiguar a boa saúde financeira das empresas que participam do certame licitatório não significa que ele tem também a obrigação de fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas da empresa prestadora. Do mesmo modo, o art. 71, § 1º desta Lei prevê a não responsabilização das entidades estatais:

Art. 71, § 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.”

<sup>47</sup> DELGADO, M. G., p. 455.

<sup>48</sup> RAMOS, D. M. de O., p. 146.

No entanto, a art. 58, III do mesmo texto legal prevê a possibilidade de fiscalização quando expressa: "O regime jurídico dos contratos administrativos instituídos por esta lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...) III – fiscalizar-lhes a execução."

Ainda de acordo com a Lei de Licitações, "após a contratação, cumpre à administração velar pela adequada e correta execução do contrato (art. 67 e §§, da Lei 8666/93), o que abrange o integral cumprimento de suas cláusulas, inclusive, mais especificamente no caso de serviços terceirizados, a correta satisfação das obrigações trabalhistas devidas aos empregados."<sup>49</sup>

Além disso, pode-se dizer que a Administração possui um dever muito maior do que esta obrigação de fiscalizar ou velar pela correta execução do contrato, que é o dever de agir conforme o princípio da moralidade (art. 37, caput, CF). A Administração deve agir sempre em benefício do interesse público para garantir que os direitos de cada cidadão sejam respeitados em sua integralidade.

Desta forma, é imoral que a Administração se exima deste dever maior ao qual está fortemente comprometida perante todo o povo brasileiro. Em outras palavras, à Administração não é dado simplesmente alegar que não tinha o dever de fiscalizar os seus prestadores de serviços, porque ela possui um dever muito maior perante seus cidadãos.

Do mesmo modo, o princípio da moralidade deve ser interpretado de acordo com a missão à qual a administração está vinculada, estando, portanto, intimamente relacionado com outro princípio também de grande relevância, que é o princípio da finalidade do interesse público. Além disso, todos os outros princípios atinentes ao regime jurídico administrativo devem ser aplicados (tais como os princípios da razoabilidade e da boa-fé), demonstrando, mais uma vez, a necessidade de responsabilidade subsidiária da administração, com base neste dever maior que ela possui perante os seus administrados.

Neste sentido, o inciso IV do Enunciado 331 do TST, foi alterado no final do ano de 2000, a fim de abranger também as entidades estatais. A redação atual é a seguinte:

---

<sup>49</sup> FLEURY, R. C., p. 583.

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei n. 8666/93). (Enunciado 331, IV)

Este é o entendimento que predomina em nossos Tribunais, embora seja difícil conciliar responsabilidade subsidiária da administração com o disposto no art. 71, § 1º, da Lei nº 8666/93. Segundo grande parte da doutrina e jurisprudência, este dispositivo viola o princípio da igualdade, já que as empresas privadas tomadoras do serviço são responsabilizadas subsidiariamente pelos encargos trabalhistas e, do mesmo modo, beneficia os empregados terceirizados que trabalham para essas empresas, por existir possibilidade maior de cumprimento das obrigações que lhes são devidas. Esta é a razão por que muitos entendem ser este dispositivo inconstitucional.

A respeito deste aspecto, bastante interessante o relatório proferido em julgado recente no qual o Ministro Ives Gandra Martins Filho afirma que:

Em relação à questão da responsabilidade subsidiária de entes da administração pública quanto a débitos trabalhistas não honrados por empresas prestadoras de serviços com as quais contrataram, o artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, em sua literalidade, afasta expressamente a possibilidade de responsabilização. No entanto, a exegese literal do dispositivo de lei não é a única forma de hermenêutica jurídica, havendo também, dentre tantas outras (histórica, sociológica, teleológica, etc.), a interpretação sistemática. ... Numa exegese do sistema legal trabalhista, de caráter protecionista do hipossuficiente na relação laboral, não se pode admitir que as empresas estatais estejam infensas à responsabilidade subsidiária em caso de contratação de mão-de-obra por interposta pessoa, se esta não se mostra idônea para arcar com os encargos trabalhistas do pessoal posto a serviço da empresa estatal. Nossa carta política assegura o mesmo tratamento jurídico, no campo trabalhista, para as empresas públicas e privadas (CF, art. 173). (PROC. Nº TST-ROAR-1940/2001-000-15-00.3).

No mesmo sentido, tem-se o seguinte julgado:

TERCEIRIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA TOMADORA. PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO. A omissão da determinação constitucional não pode ser proveitosamente invocada pelo ente administrativo, em alegação da própria torpeza, impondo-se sua co-responsabilização, ao lado da empresa prestadora de serviços, pelos direitos trabalhistas do reclamante. Não há dúvida de que o princípio da obrigatoriedade do concurso público não se reveste do caráter absoluto que lhe costuma ser atribuído e não pode servir à criação de pretexto de que o inciso II do art. 37 constitucional é imperativo, inarredável e se aplica tanto ao administrador que o viola quanto ao empregado que é vítima da violação. TRT – 2º REGIÃO – ACORDÃO 02980595173/1998 – RELATORA: Exma Juíza WILMA NOGUEIRA DE ARAUJO VAZ DA SILVA. DECISÃO: 14/02/2000.

Por fim, é preciso indagar a respeito da responsabilidade do administrador público que contrata serviços terceirizados ilicitamente, isto é, que contrata, ainda que mediante procedimento licitatório, empresa inidônea e incapaz de cumprir as obrigações trabalhistas.

Este é um tema bastante controvertido, sobretudo porque é difícil encontrar algum julgado em tal sentido. Alguns doutrinadores entendem que não se pode responsabilizar a autoridade administrativa, uma vez que o processo terceirizante não se confunde com a hipótese de contratação direta do trabalhador pela entidade estatal sem a observância de concurso público. Apenas neste segundo caso é que se poderia falar em responsabilização do administrador, de acordo com o art. 37, § 2º, do texto constitucional.

No entanto, talvez este não seja o entendimento mais correto, porque, como processo ilícito, a terceirização, traz prejuízos aos trabalhadores, e os efeitos dessa ação terceirizante identificam-se com aqueles que atingem uma contratação direta pela Administração sem a observância do concurso público. Neste contexto, Sergio Pinto MARTINS afirma que: “A Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade (art. 37 da Constituição), só podendo fazer aquilo que a lei determina e não aquilo que a lei não proíbe. Assim, as formas de terceirização na Administração Pública deverão estar respaldadas na lei, sob pena de ilegalidade do ato e responsabilidade do servidor que o praticou.”<sup>50</sup>

Deste modo, deve o administrador que contratou de maneira inadequada ser responsabilizado, tanto nos casos de contratação direta ilícita, quanto na irregular terceirização de serviços.

### 6.3. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS PELA ADMINISTRAÇÃO

Estudando-se a hipótese de a administração pública contratar terceiros para realização de tarefas executivas, tanto temporária quanto permanentemente, algumas abordagens devem ser consideradas. Com relação à contratação temporária, o art. 37, IX, da Constituição Federal, afirma que: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade

---

<sup>50</sup> MARTINS, S. P., p.150.

temporária de excepcional interesse público”. Em 1993, surge a Lei nº 8.745 (alterada pela Lei n. 9.849/99), que regula a contratação temporária de servidores pela Administração Pública Federal direta, autarquias e fundações públicas. Esta lei estabelece casos, condições e prazos em que poderá haver o ingresso de pessoas nos quadros funcionais de entidades da Administração Pública sem a exigência de concurso público.

Também a concessão e a permissão representam situações que permitem à administração contratar terceiros para em determinada entidade prestar serviços. A Lei n. 8.987, de 1995, trata do regime desses dois institutos. Além disso, o art. 175 da Constituição Federal estabelece que: “incumbe ao poder público, na forma de lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

A concessão pode ser definida como “o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”.<sup>51</sup>

Pode-se dizer que a concessão foi a primeira forma utilizada pela Administração para transferir a terceiros a execução de serviço público. Este fato ocorreu quando o Estado, saindo do liberalismo, assumiu novos encargos no campo social e econômico, com a necessidade de criação de novas formas de gestão do serviço público. “De um lado, a idéia de especialização, com vistas à obtenção de melhores resultados; de outro lado, e com o mesmo objetivo, a utilização de métodos de gestão privada, mais flexível e mais adaptável ao novo tipo de atividade assumida pelo Estado”.<sup>52</sup>

Apesar de se impor como uma forma de contratação de terceiros pela Administração Pública, há autores que não acreditam ser a concessão uma espécie de terceirização dos serviços públicos, já que a terceirização, em sentido estrito, é caracterizada pela mera execução material de serviços, sem a transferência da gestão dos mesmos, ao contrário da concessão, em que o concessionário é o gestor operacional do serviço. Este é o posicionamento de Dora Maria de Oliveira RAMOS, que traça algumas características distintivas da concessão e da terceirização:

---

<sup>51</sup> DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 239.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 241.

Por fim, importa marcar a nítida diferença existente entre terceirização e concessão. Enquanto nesta, como já enfocadas reiteradas vezes, o concessionário é o gestor operacional do serviço público, prestando-o em seu próprio nome, na terceirização o contratado é mero executante da prestação material específica que lhe foi atribuída pelo gestor operacional. A forma de remuneração é outro traço marcante da distinção a ser estabelecida. Enquanto na concessão a remuneração devida ao concessionário é diretamente paga pelos usuários do serviço, na terceirização o gestor operacional é quem remunera o contratado.<sup>53</sup>

Ao contrário da concessão, a permissão, doutrinariamente, não se reveste de natureza contratual, sendo “considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o poder público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário.”<sup>54</sup> Outra diferença entre concessão e permissão reside na precariedade existente nesta última, mas não caracterizadora daquela.

Além destas hipóteses, a terceirização vem ocorrendo em grande parte nos serviços de saúde, já que a própria Constituição estabelece que: “as instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos” (artigo 199, § 1º). Esta participação complementar de entidades privadas no sistema único de saúde será realizada de acordo com a Lei n. 8666/93.

Também o ensino poderá ser alvo de contrato com terceiros, já que o art. 209 da Constituição estabelece que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que sejam cumpridas as normas gerais da educação nacional e haja autorização e avaliação da qualidade pelo poder público.

Certamente existem outras hipóteses de contratação de terceiros pela Administração; os exemplos aqui elencados, na verdade, apenas esclarecem algumas questões, sem a pretensão de esgotar o assunto.

---

<sup>53</sup> RAMOS, D. M. de O., p.121.

<sup>54</sup> DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo, p. 245.

#### 6.4. SERVIÇO PÚBLICO

O serviço público faz parte da função administrativa do Estado, e é em seu campo de abrangência que se consuma a terceirização na Administração Pública. Por este motivo, impõe-se breve exposição a respeito de seu conceito e classificação, a fim de se identificarem as atividades terceirizáveis.

O conceito de serviço público não é totalmente uniforme na doutrina. De qualquer modo, integrando os principais elementos constantes nas diversas definições encontradas, pode-se conceituá-lo como toda atividade material que o Estado desempenha direta ou indiretamente (por meio de concessionárias, permissionárias, ou entidades para este fim criadas pelo Estado, tais como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista), atribuída por lei, a fim de satisfazer necessidades de interesse público, seguindo, predominantemente, um regime de direito público.

Do conceito acima exposto, é importante frisar que, para grande parte da doutrina, incumbe à lei estabelecer se determinada atividade é ou não serviço público, uma vez que, dependendo do tipo de Estado (liberal ou social), o seu campo de abrangência pode ser maior ou menor, de tal forma que, em um Estado Liberal existe uma redução dos serviços de caráter essencial, ao passo que, quanto maior a atuação social do Estado, maior será o número de atividades que ele desempenhará direta ou indiretamente, para preservar o interesse público.

Várias são as classificações estabelecidas para o conceito de serviço público. No entanto, utilizar-se-á apenas a classificação destes serviços em próprios ou impróprios, já que o intuito deste estudo é apenas separar os serviços essenciais do Estado dos não-essenciais, a fim de melhor delimitar a abrangência da terceirização na Administração Pública. Não se pretende, de maneira alguma, aprofundar o estudo no campo do Direito Administrativo.

Com relação a esta classificação, os serviços próprios do Estado são "aqueles por ele diretamente prestados, atendendo a necessidades coletivas, bem como aqueles executados indiretamente, por meio de concessionários ou permissionários."<sup>55</sup> Por se referirem a funções próprias do Estado, a abrangência

---

<sup>55</sup> RAMOS, D. M. de O., p. 109.

destes serviços dependerá da ideologia predominante em um dado momento. Dessa forma, em Estado de caráter liberal, tais funções serão reduzidas a um mínimo essencial, ao passo que em Estado de ideologia social os serviços reputados essenciais serão consideravelmente ampliados.

Nesta mesma linha, os serviços impróprios seriam aqueles não prestados exclusivamente pelo Estado, isto é, serviços que, embora também atendam a necessidades coletivas, podem ser prestados diretamente por particulares com autorização e regulamentação do Estado.

Dentro desta classificação, os serviços públicos apresentam graus de essencialidade diversos; alguns deles denunciam tamanha relevância para a sociedade que não se poderia cogitar de sua realização por particulares, é o caso, por exemplo, das Forças Armadas, que representam proteção contra agressões externas, da organização das polícias, que promove proteção interna, das atividades fiscais e da administração da Justiça. Desta forma, ainda que o Estado tenha um caráter essencialmente liberal, estas atividades não podem ser delegadas a terceiros.

Pretende-se demonstrar que somente os serviços não-essenciais ao Estado podem ser objeto de contrato com terceiros e, mais do isso, somente atividades de mera execução poderão ser terceirizadas mediante prestação de serviços.

## 6.5. ATIVIDADES TERCEIRIZÁVEIS

Já foi dito anteriormente que a Administração está sujeita ao princípio da legalidade, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente permite. Assim, a Administração só poderá transferir a terceiros a execução de atividades previstas em lei.

O Decreto-Lei 200/67 já previa que a execução material de atividades acessórias no seio do setor público fosse realizada preferencialmente mediante contratação de terceiros. No entanto, não estabelecia quais atividades eram passíveis de terceirização. Este problema foi resolvido com a edição da Lei n. 5.645/70, que regula essa matéria em seu art. 3º, parágrafo único: "As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores,



limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei n. 200 (...)

Também a Lei de Licitações, que trata da contratação de serviços pela Administração Pública, estabelece, em seu artigo 6º, II, rol de serviços passíveis de contratação por terceiros, definindo-os como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”(Lei n. 8666/93, art. 6º, II).

Estas leis tratam, exemplificativamente, de atividades consideradas não-essenciais pelo Estado, isto é, serviços públicos impróprios e, portanto, passíveis de execução por particular.

Com relação às atividades terceirizáveis no âmbito da Administração Pública, além desta necessidade de observância do princípio da legalidade, impõe-se observar outros princípios específicos do segmento público, tais como a eficiência, a moralidade e a economicidade.

Deste modo, a terceirização na Administração Pública só poderá ser considerada lícita se respeitar esses princípios, ou seja, se estiver prevista em lei e tiver como objetivo a melhoria do serviço prestado à população (a contratação de terceiros não pode privilegiar unicamente a redução do custo, sob pena de desrespeito ao princípio constitucional da eficiência). Além disso, é essencial que se reconheça o dever da Administração de escolher bem as suas prestadoras e fiscalizar não só os serviços por elas prestados, mas também se os direitos trabalhistas de seus empregados estão sendo pagos corretamente, de modo a atingir o fim público a que se propõe o Estado.

## 6.6. O EXEMPLO DA RETAGUARDA DAS AGÊNCIAS DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

A fim de facilitar a compreensão de toda a problemática anteriormente exposta, pretende-se finalizar o presente estudo com a análise de um caso prático. A partir de agora, analisar-se-á a terceirização que ocorreu nos *back offices* das

agências da Caixa Econômica Federal, exemplo bastante rico quando se procuram demonstrar os aspectos negativos que a terceirização ilícita pode provocar.

Há aproximadamente quatro anos, a Caixa Econômica Federal - empresa pública de direito privado - terceirizou alguns de seus serviços mediante criação dos *back offices*, atualmente denominados "retaguarda". Cada agência da Caixa possui uma retaguarda, responsável pelos serviços de autenticação de malotes, digitação e impressão de relatórios, bem como outras atividades com esses serviços relacionados.

Pretende-se, com este exemplo, verificar se realmente a terceirização está ocorrendo nos moldes preconizados por grande parte da doutrina e, principalmente, se esta forma de terceirização pode ser enquadrada nas hipóteses constantes no Enunciado n. 331 do TST. Além disso, é preciso averiguar também a situação das pessoas que trabalham para essas prestadoras de serviços, comparando sua situação com a de funcionários contratados pela CEF por meio de concurso público.

Os dados contidos neste capítulo fundamentam-se, predominantemente, em depoimentos de pessoas que trabalham na retaguarda de uma das agências da Caixa, o que não diminui a relevância de presente estudo, uma vez que exemplos práticos melhor retratam a terceirização, ao oferecer uma compreensão ampla do fenômeno e de suas conseqüências para os trabalhadores.

Em primeiro lugar, verifica-se a possibilidade de se enquadrar essa terceirização, que ocorre nas agências da Caixa, em uma das hipóteses permissivas do Enunciado n.331 do TST. De acordo com este Enunciado, terceirizam-se serviços nas seguintes situações: a) trabalho temporário, regido pela Lei n. 6.019/74; b) serviços de vigilância; c) serviços de limpeza e conservação; e, d) serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador de serviços.

As três primeiras hipóteses podem ser facilmente descartadas, uma vez que é impossível enquadrar as atividades prestadas na retaguarda em qualquer destas opções. Certamente não se trata de trabalho temporário nem de serviços de vigilância, de limpeza ou de conservação. Resta, portanto, analisar a quarta hipótese, que trata de "serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta;"(Enunciado n. 331, III).

Cabem agora as seguintes indagações: Os serviços prestados na retaguarda podem ser considerados atividade-meio do banco? Existe realmente especialização na prestação desses serviços? Ainda, inexistem personalidade e subordinação?

Com relação ao requisito da especialidade, esclarece Bezerra Diniz que a terceirização "consiste na existência de um terceiro especialista, chamado de fornecedor ou prestador de serviços, *que com competência, habilidade e qualidade técnica, presta serviços especializados* ou produz bens, em condições de parceria, para a empresa contratante chamada de tomadora ou cliente."<sup>56</sup>(grifo nosso). No entanto, o próprio autor reconhece que esta é uma definição do dever-ser, porque, na prática, as empresas contratam trabalhadores extremamente desqualificados: "O terceiro que se presume especialista (mas que na verdade pretende ser um especializante de trabalhadores), contrata para si uma mão-de-obra desqualificada e barata, já que nosso exército de reserva é imenso, treina-a (quando assim o faz) e oferece "seus" serviços a empresas que estão necessitando baratear suas atividades "não essenciais", suas atividades-meio."<sup>57</sup>

Pelo exemplo da Caixa, é fácil perceber que Bezerra DINIZ está repleto de razão, já que os trabalhadores que prestam serviços na retaguarda das agências não possuem qualquer especialização ou treinamento. Os erros de digitação que frequentemente ocorrem comprovam tal fato.

O baixo grau de escolaridade e de especialização dos funcionários terceirizados liga-se intimamente aos baixos salários oferecidos pelas prestadoras de serviço. Um trabalhador de empresa terceirizada, com jornada de trabalho de 30 horas semanais, recebe em média um valor três vezes menor que um técnico bancário contratado pela Caixa.

Desta forma, não se evidencia qualquer especialização nos serviços prestados pela terceirizada. Já no que diz respeito ao enquadramento dessas atividades enquanto atividade-meio ou atividade-fim do banco, a questão torna-se um pouco mais complexa, porque existe uma grande dificuldade em se diferenciar tais atividades. Dora Maria de Oliveira RAMOS afirma que "a distinção entre atividade-meio e atividade-fim está longe de ser objetiva, não constituindo pilar

---

<sup>56</sup> DINIZ, J. J. B. O fenômeno ..., p.205.

<sup>57</sup> DINIZ, J. J. B. O direito ..., p. 114.

seguro para alicerçar a diferença entre terceirização lícita e ilícita.”<sup>58</sup>. Este também é o posicionamento de Pedro Vidal NETO:

Parece ser predominante entre os doutrinadores a idéia de que a terceirização só é legítima em relação às atividades-meio da empresa terceirizante. Tal é a diretriz do Enunciado, como está consignado em seu item III, e, por certo, no mais das vezes, a subcontratação ocorre no tocante a estas atividades. Entretanto, pondera-se, primeiramente, que muitas vezes não é fácil distingui-las das atividades-fim, e, em seqüência, que certas atividades-fim apresentam um grau de autonomia e especialização que justificam a contratação de terceiros.<sup>59</sup>

Com relação ao exemplo da Caixa, é importante destacar que existem duas empresas diferentes prestando serviços na retaguarda. A primeira delas é responsável pela autenticação dos malotes de clientes do banco, trabalhando diretamente com dinheiro, cheques, fazendo depósitos e pagamentos. Já a segunda empresa é responsável por serviços diversos, dentre os quais o de pesquisa, arquivo, conferência e impressão de relatórios. Com relação a ésta, sem dúvida não se trata de atividade-fim do banco, sendo, portanto passível de terceirização; já no que diz respeito àquela, a situação não é tão evidente assim.

É importante atentar para a finalidade essencial de um banco, dentre as quais pretende-se incluir a captação e empréstimo de recursos e também os serviços de autenticação de documentos, tais como o pagamento de contas, transferências, depósitos e outros serviços mais. Alguns poderiam tentar excluir a autenticação de documentos do rol de serviços essenciais do banco, alegando que este serviço é atualmente prestado por outras instituições que não os bancos, tal como ocorre com as lotéricas. No entanto, esta interpretação seria excessivamente restritiva, já que grande parte dos serviços de autenticação está intimamente ligada aos serviços bancários, ou, mais precisamente, faz parte do que se entende por serviços bancários, compreendendo a atividade principal do banco.

Recentemente foi firmado acordo entre a Caixa Econômica Federal e o Ministério Público do Trabalho, no qual ficou estabelecido que: “São consideradas atividades-fim todas aquelas decorrentes dos objetivos sociais da CAIXA, previstas

---

<sup>58</sup> RAMOS, D. M. de O., p. 70.

<sup>59</sup> VIDAL NETO, P., p. 106-107.

no artigo 5º do Decreto n. 5.056, de 29 de abril de 2004, publicado no Diário Oficial da União em 30 de abril de 2004 (Estatuto da CAIXA).<sup>60</sup>

Percebe-se que algumas das atividades prestadas pela retaguarda podem ser facilmente enquadradas entre as atividades-fim da Caixa, é o que ocorre, por exemplo, com o recebimento de depósitos, previsto no inciso I do art. 5º do referido Decreto.<sup>61</sup>No entanto, algumas outras atividades também de essencial importância para o banco não foram mencionadas nos incisos do referido artigo, é o caso, por exemplo, do recebimento de contas, levando a entender que, em princípio, essas atividades não estariam incluídas entre as atividades-fim da Caixa.

No que diz respeito à existência ou não de personalidade e de subordinação, também restam opiniões controversas. Como já analisado, a personalidade associa-se à realização de determinada tarefa por sujeito certo e determinado, de modo que, na terceirização considerada lícita, a empresa tomadora espera apenas obter o resultado material contratado, sendo irrelevante a identificação do sujeito que realiza o serviço. Embora na retaguarda das agências freqüentemente um mesmo empregado execute o serviço em uma mesma agência durante anos, não há que se falar em personalidade, já que um funcionário terceirizado pode certamente ser substituído por outro a qualquer momento sem maiores preocupações.

Com relação à subordinação, há que se mencionar que na retaguarda das agências trabalha, além dos prestadores terceirizados, o chefe de retaguarda, funcionário concursado do banco, cuja função é justamente “coordenar” os serviços prestados pelos terceirizados, fiscalizando a sua execução. De acordo com Dora Maria de Oliveira RAMOS, para que se possa caracterizar a subordinação, é necessário “que o tomador dirija os seus serviços diretamente, dando ordens aos empregados da contratante e submetendo-os ao seu poder disciplinar...”<sup>62</sup>. Pode-se dizer, portanto, que, no exemplo em questão, apesar de o chefe de retaguarda não possuir autonomia para punir diretamente os prestadores de serviços, na prática é

---

<sup>60</sup> Parágrafo 1º do TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA, assinado pela CEF e MPT em 30 de junho de 2004.

<sup>61</sup> Decreto n. 5.056, “art. 5º: A CEF tem por objetivos: I – receber depósitos, a qualquer título, inclusive os garantidos pela União, em especial os de economia popular, tendo como propósito incentivar e educar a população brasileira nos hábitos da poupança e fomentar o crédito em todas as regiões do país;”

<sup>62</sup> RAMOS, D. M. de O, p. 66.

ele quem dá ordens com relação ao modo de execução do serviço, exercendo importante papel de controle e de fiscalização.

Ainda, faz-se necessário analisar a situação dos empregados dessas empresas terceirizadas no que diz respeito aos salários, aos benefícios sociais e às condições de trabalho. Em primeiro lugar, é importante destacar que os salários que as prestadoras pagam a seus empregados é extremamente baixo, sendo que um funcionário que presta serviço de autenticação recebe, em média, R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais)<sup>63</sup> por uma jornada de trinta horas semanais, recebendo valor quase três vezes menor que um técnico bancário em início de carreira. Além disso, esses trabalhadores não têm direito a inúmeras outras vantagens percebidas pelos funcionários concursados do banco (participação nos lucros, abono salarial e outros). Ainda, esses trabalhadores não recebem qualquer adicional pelo exercício da função de caixa, no entanto, caso exista alguma diferença negativa no saldo contábil do dia, o empregado terceirizado é obrigado a arcar com o prejuízo.

Além de todas essas desvantagens no que diz respeito a salários e benefícios, existe outro aspecto extremamente prejudicial aos empregados terceirizados. O contrato com as empresas prestadoras de serviços é normalmente pelo prazo de um ano, desta forma, sempre que termina um contrato e outra empresa assume os serviços é necessário efetuar a rescisão do contrato de trabalho de todos os funcionários, a fim de que possam ser recontratados pela nova prestadora (muitas vezes eles são simplesmente demitidos, sem recontração). Como o empregador muda freqüentemente, é muito difícil que esses trabalhadores consigam gozar o benefício das férias, porque não conseguem completar um ano de trabalho na mesma empresa. De acordo com relatos dos próprios trabalhadores terceirizados, muitos deles trabalham anos consecutivos sem férias. Do mesmo modo, é comum que as empresas responsáveis pela rescisão atrasem o pagamento das verbas rescisórias ou, de outra forma, forcem os trabalhadores a realizar acordos, a fim de fugir do pagamento da multa rescisória, isto é, quem não aceita o acordo acaba sendo demitido.

Outro aspecto bastante prejudicial e que dificilmente é abordado está associado ao fato de que, nas retaguardas, os trabalhadores não têm qualquer

---

<sup>63</sup> Valor pago pela empresa BrasilService no Paraná, conforme relato dos empregados terceirizados.

perspectiva de ascensão na carreira; ao contrário do que ocorre com os trabalhadores concursados da CEF, não existe uma carreira a ser seguida, fazendo que os prestadores de serviços não tenham nenhuma chance ou incentivo para melhorar o salário e as condições de emprego.

Vê-se, portanto, que a terceirização ocorrida na CEF não pode, de maneira alguma, ser considerada lícita, já que, além de não se enquadrar entre as hipóteses permissivas do Enunciado n. 331 do TST, é extremamente prejudicial aos trabalhadores.

Por todos esses motivos, o Ministério Público do Trabalho ajuizou ações contra a Caixa questionando a licitude da terceirização dos serviços prestados pela retaguarda. Em uma dessas ações<sup>64</sup>, após condenação da Caixa à obrigação de tornar consistente a rescisão de todos os contratos irregulares num prazo de 90 dias após o trânsito em julgado da decisão, o MPT firmou acordo com a CEF (que será anexado a este estudo), prevendo a troca gradual do pessoal terceirizado. No acordo firmado, a CEF se compromete a promover a troca de 2.500 trabalhadores, que serão gradualmente substituídos por trabalhadores mediante concurso.

O fim da retaguarda nas agências da Caixa representa uma importante vitória do Ministério Público do Trabalho na luta contra a terceirização ilícita, que, como foi possível demonstrar, é extremamente prejudicial aos trabalhadores, precarizando salários, benefícios sociais, condições de trabalho, estabilidade no emprego, dentre outros.

---

<sup>64</sup> Ação Civil Pública, ajuizada perante a MM. 8ª Vara do Trabalho de Brasília – Df, tombada sob o nº 00472-2001-008-10-00-8.

## 7. CONCLUSÃO

A terceirização, apesar de trazer sérios prejuízos aos trabalhadores e à sociedade como um todo, é um fenômeno que ocorre cada vez mais freqüentemente, podendo-se inclusive afirmar que se trata de algo inevitável ante as transformações ocorridas no mundo. Por este motivo, é essencial que se estabeleçam limites à terceirização.

No que diz respeito ao direito brasileiro, apesar da escassez legislativa a respeito do tema, com a criação do Enunciado nº 331 do TST, parte dos problemas foram resolvidos, uma vez que a adequada interpretação desse Enunciado conduz a irrefutáveis conclusões em defesa dos direitos do trabalhador.

Em primeiro lugar, é possível identificar claramente os serviços passíveis de terceirização, quais sejam: a) trabalho temporário, regido pela Lei n. 6.019/74; b) serviços de vigilância; c) serviços de limpeza e de conservação; e, d) serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador de serviços.

Em segundo lugar, de acordo com este Enunciado, é possível concluir que não se estabelece a formação do vínculo de emprego diretamente com os órgãos da Administração Pública direta ou indireta, tendo em vista a exigência constitucional de concurso público para o preenchimento de cargos e de empregos públicos (art. 37, II, CF).

Por fim, também não há o que se discutir com relação à responsabilidade do tomador do serviço, porque, de acordo com o Enunciado, a responsabilidade é sempre subsidiária, ainda que a Administração Pública seja a tomadora do serviço (Enunciado 331, IV).

No entanto, existem alguns aspectos que permanecem controversos. É o caso, por exemplo, da definição de atividade-meio e de atividade-fim, que, segundo alguns autores, não se impõe como critério seguro para distinguir a terceirização lícita da ilícita, mas que, por outro lado, é de essencial importância para estabelecer um limite às atividades que podem ser terceirizadas.

Ainda, para que a terceirização possa ser realmente vantajosa, tanto para as empresas quanto para os trabalhadores, é essencial que sejam terceirizados apenas serviços ligados à atividade-meio do tomador e que haja uma efetiva parceria entre a tomadora e a prestadora dos serviços com o fim de especializar as atividades, uma



vez que, quando a terceirização contempla apenas a redução de custos, o trabalhador acaba sendo prejudicado.

Por fim, é preciso lembrar que existem algumas diferenças com relação à terceirização pela Administração Pública, que é regida pelo regime jurídico administrativo, estando vinculada a importantes princípios, tais como o da legalidade e o da moralidade. Desta forma, a Administração só pode terceirizar serviços que não lhe sejam essenciais e que estejam expressamente previstos em lei.

De qualquer forma, uma vez que a responsabilidade do tomador do serviço pelos débitos trabalhistas existe (apesar de ser subsidiária), é importante que essas empresas sejam cautelosas na escolha de seus parceiros, porque responderão subsidiariamente pelas dívidas trabalhistas da contratada. Além disso, é imprescindível que o Ministério Público do Trabalho atue de forma adequada, fiscalizando as empresas prestadoras e tomadoras de serviços e ajuizando ação civil pública sempre que houver qualquer irregularidade.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Vantuil. Terceirização: Atividade-fim e atividade-meio. Responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. **II Ciclo de Estudos de Direito do Trabalho**. Foz do Iguaçu: IBCB, 1966.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, José Janguê Bezerra. **O direito e a justiça do trabalho diante da globalização**. São Paulo: LTr, 1999.

FERRAZ, Luciano. A lei de responsabilidade fiscal e a terceirização de mão-de-obra no serviço público. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.1, n.2, p. 130-140, abril 2001.

FLEURY, Rodrigo Curado. A responsabilidade trabalhista da administração pública na contratação de serviços terceirizados. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.1, n.5, p.580-585, julho 2001.

MAGANO, Octavio Bueno. **Alcance e limites da terceirização no Direito do Trabalho**. In: Noções atuais de direito do trabalho: estudos em homenagem ao professor Élson Gottschalh. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 6ª ed. Ver. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA DA SILVA, Caio Mario. **Inst. De Direito Civil**. 5. ed., V. III. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

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

RIFKIN, Jeremy. **A era do acesso**. Tradução de: Maria Lucia G. L. Rosa. São Paulo: Makron books, 2001. Original Inglês.

VIDAL NETO, Pedro. **A terceirização perante o direito do trabalho**. In: MALLETT, Estevão e ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim (orgs.). **Direito e processo do trabalho – estudos em homenagem ao Professor Octavio Bueno Magano**. São Paulo: LTr, 1996;

## **BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

BATALHA, Wilson de Souza Campos. Terceirização: Atividade-fim e atividade-meio. Responsabilidade subsidiária do tomador de serviços. **II Ciclo de Estudos de Direito do Trabalho**. Foz do Iguaçu: IBCB, 1966.

BARAÚNA, Augusto Cezar Ferreira de. **A terceirização à luz do Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora de Direito, 1997.

BRITO, Armando de. O contrato-realidade e a terceirização. **Síntese trabalhista**, Porto Alegre, ano V, n. 58, p. 101-109, abril 1994.

FRANCESCHINI, Fiorenzo. et al. Um modelo para a terceirização. **HSM Management**, São Paulo, v. 42, p. 75-80, jan./fev. 2004.

FREITAS. Ney Jose de. **Dispensa de empregado público e o princípio da motivação**. Curitiba: Juruá, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 22º ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Terceirização e responsabilidade patrimonial da administração pública. In: SILVESTRE, Rita Maria e NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Os novos paradigmas do direito do trabalho: homenagem a Valentin Carrion**. São Paulo: Saraiva, 2001.

RAMOS FILHO, Wilson. O enunciado n. 331 do TST: terceirização e a delinquência patronal. **Síntese trabalhista**, Porto Alegre, ano V, n. 58, p. 110-122, abril 1994.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. Terceirização – Tendências em doutrina e jurisprudência. In: RIBEIRO, Lélia Guimarães Carvalho e PAMPLONA FILHO, Rodolfo (orgs.). **Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

\_\_\_\_\_. **O moderno direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1994.

SUSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA FILHO, João de Lima et al. **Instituições de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1996.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. **Relação de emprego: estrutura legal e supostos**. 2. ed. São Paulo: LTr, 1999.

## ANEXO

### Termo de Ajuste de Conduta

O Ministério Público do Trabalho, neste ato representado pela Procuradora-Geral do Trabalho, Dra. Sandra Lia Simon, pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Regional do Trabalho da Décima Região, Dr. Ronaldo Curado Fleury, pelo Coordenador de Combate às Irregularidades Administrativas na Administração Pública, Dr. Fábio Leal Cardoso, pelo Coordenador de Combate às Fraudes nas Relações de Emprego, Dr. Rodrigo de Lacerda Carelli, e pelo Procurador do Trabalho Dr. Joaquim Rodrigues Nascimento, e a Caixa Econômica Federal, ora representada pela Diretora junto à Vice-Presidência de Logística e Gestão de Pessoas – VILOG, Sra. Diva de Souza Dias e o Vice-Presidente de Logística e Gestão de Pessoas – VILOG, Dr. Paulo Roberto Paixão Bretas;

Considerando a Ação Civil Pública ajuizada perante a MM. 8ª Vara do Trabalho de Brasília - DF, tombada sob o nº 00472-2001-008-10-00-8, julgada procedente em parte “para o fim de declarar a ilicitude da terceirização entabulada pela Ré em seus setores de retaguarda (referente a todas as agências do país, onde o back office ou caixa rápido são oferecidos como serviços à clientela) e no de arrecadação de créditos localizado em Brasília - DF (limitado o reconhecimento da ilicitude apenas ao setor específico da filial da Capital da República), condenando-se a demandada às obrigações de fazer consistentes em rescindir todos os contratos irregularmente celebrados com as empresas prestadoras de serviços, no prazo de 90 (noventa) dias após o trânsito em julgado da presente decisão, além de somente utilizar como mão-de-obra em suas atividades finalísticas empregados de seu quadro próprio de pessoal, devidamente contratados em conformidade com os ditames constitucionais do art. 37, II, da Carta”. Suprema, sob a pena de pagamento de multa, a título de astreintes, no valor de R\$ 10.000,00 por cada dia de descumprimento”;

Considerando que tal decisão foi confirmada pela egrégia Primeira Turma do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Região, estando pendente de julgamento agravo de instrumento em recurso de revista no colendo Tribunal Superior do Trabalho;

Considerando que existem outras ações civis públicas ajuizadas e vários Procedimentos Investigatórios em diversas Procuradorias Regionais do Trabalho, envolvendo o tema da terceirização irregular, inclusive relativamente à contratação de trabalhadores nos termos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974;

Considerando que o Tribunal de Contas da União – TCU, julgando o Processo nº 1.815/2003 – TCU – PLENÁRIO ao qual foi concedido caráter normativo, determinou à Caixa Econômica Federal que: “se houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o tomador de serviços, bem assim de personalidade e habitualidade, a terceirização será ilícita, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim da contratante”;

Considerando que as reuniões preparatórias havidas entre o Coordenador Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública e os representantes da CAIXA, em que foram apresentadas as posições quanto aos serviços que podem ser legalmente terceirizados;

Considerando que o Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho estabelece que a mera contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, salvo nos casos de contratação temporária regida pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974;

Considerando que mesmo a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983), de conservação e limpeza e de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador é ilegal quando presentes a personalidade e a subordinação jurídica, de acordo com o inciso III do Enunciado 331 do TST;

Considerando que a CAIXA, na condição de tomadora dos serviços, responde subsidiariamente pelo adimplemento das obrigações trabalhistas das empresas terceirizadas, a teor da Súmula nº 331, IV, do colendo Tribunal Superior do Trabalho;

Considerando que a CAIXA está implantando sistema de tratamento de documentos com a finalidade

de mudar a sistemática dos serviços de retaguarda (back office);

## RESOLVEM

Celebrar TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA nos seguintes termos:

Cláusula Primeira – A contratação de empregados para o exercício de atividades-fim da CAIXA e mesmo para as atividades-meio que exijam pessoalidade e subordinação jurídica somente será efetuada mediante prévia aprovação do candidato em concurso público, nos termos do art. 37, incisos I e II, da Constituição Federal.

Parágrafo Primeiro – São consideradas atividades-fim todas aquelas decorrentes dos objetivos sociais da CAIXA, previstas no artigo 5º do Decreto nº 5.056, de 29 de abril de 2004, publicado no Diário Oficial da União em 30 de abril de 2004 (Estatuto da CAIXA).

Cláusula Segunda – A presente conciliação não se aplica aos serviços de correspondente bancário, bem como aos serviços prestados através das lotéricas credenciadas pela CAIXA, já que a matéria não foi objeto do PI nº. 508/2000.

Cláusula Terceira – Considerando que a regra cogente extraída dos arts. 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho é a contratação de empregados diretamente pelo empregador beneficiário do serviço, a CAIXA observará o disposto no Enunciado 331, inciso I do TST, ao terceirizar serviços, abstendo-se de contratar trabalhadores por intermédio de empresas interpostas.

Parágrafo Primeiro – A contratação de empresa de trabalho temporário somente pode ocorrer para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços, conforme o art. 1º da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, observado o prazo disciplinado no art. 10, do mencionado diploma legal.

Parágrafo Segundo – Configura contratação de mão-de-obra ilícita a terceirização que se baseia na fixação de número determinado de profissionais, uma vez que ela não se presta a transferir a execução de serviço certo, mas a arrematar trabalhadores, o que deve ser feito mediante concurso público.

Parágrafo Terceiro – A contratação de serviços de vigilância, brigada contra incêndio, manutenção e limpeza e copeiragem pode ser feita por postos de trabalho.

Cláusula Quarta – A CAIXA compromete-se a implementar Plano de Ação para adequação da terceirização, nos moldes do Anexo, que passa a fazer parte integrante deste Termo de Ajuste de Conduta.

Cláusula Quinta – O descumprimento de qualquer das obrigações acima, devidamente avaliado em procedimento administrativo próprio do MPT e assegurada a ampla manifestação da CAIXA, sujeitará esta ao pagamento da multa (astreintes) de R\$ 1.000,00 por trabalhador contratado em desacordo com as obrigações assumidas.

Cláusula Sexta – A CAIXA e o Ministério Público do Trabalho firmarão Termo de Conciliação nos autos da Ação Civil Pública proposta perante a 8ª Vara do Trabalho de Brasília, processo nº 00472-2001-008-10-00-8, no qual a CAIXA se comprometerá a ajustar os serviços terceirizados de back office, nas condições e prazos constantes do Plano de Ação anexo ao referido acordo.

Parágrafo primeiro – Constará, ainda, no Termo de Conciliação a ser submetido à homologação em juízo, as questões relativas à contratação de cooperativas, pela CAIXA.

Dito isto, por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente Termo de Ajuste de Conduta, em três vias, o qual terá eficácia de título judicial, nos termos dos artigos 831, parágrafo único, e 876, caput, da CLT.

Brasília, 30 de junho de 2004.

Dra. Sandra Lia Simon

Procuradora Geral do Trabalho

Sra. Diva de Souza DiasDiretora – VILOG/CAIXA

Dr. Ronaldo Curado FleuryProcurador-Chefe da PRT da 10ª Região

Dr. Paulo Roberto Paixão Bretãs

Vice-Presidente de Logística e Gestão de Pessoas VILOG/CAIXA

Dr. Fábio Leal Cardoso

Coordenador de Combate às Irregularidades Administrativas na Administração Pública - CONAP

Dr. Rodrigo de Lacerda Carelli

Coordenador de Combate às Fraudes nas Relações de Emprego - CONAFRE

Dr. Joaquim Rodrigues Nascimento

Procurador do Trabalho

TESTEMUNHAS:

Dr. Sebastião Vieira Caixeta

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho - ANPT

Dr. Grijalbo Fernandes Coutinho

Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA