



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

Terceirização no setor público: um exemplo do direito subjogado à gestão

Outsourcing in the public sector: an example of Law enslaved by management

Vânia Mendes Ramos Silva; Weslley Carlos Ribeiro

Resumo: O presente artigo visa analisar a condução da terceirização no setor público federal por meio do estudo do Acórdão TCU 1214-2013- Plenário, evidenciando a relação que se trava entre o Direito e a Administração. O Estado Democrático de Direitos surge como limitação aos poderes do Estado e os preceitos constitucionais como norte da ação política. Entretanto, quando o Estado Democrático se mostra incapaz de regular o Estado, emerge um direito subjogado pela administração, utilizado como instrumento na consecução dos objetivos do modo de produção dominante. Nesse processo, o Estado constitui-se em instrumento do capital no aniquilamento dos direitos fundamentais sociais. A banalização institucionalizada do mal atinge as instituições jurídico-políticas com atribuição de preservar a ordem constitucional, insensíveis aos valores humanísticos e sociais, transformando a violência em algo trivial. A contribuição da pesquisa é convidar as instituições jurídico-políticas a um olhar crítico sobre a própria atuação.

Palavras-chave: Terceirização; Estado Democrático de Direitos; Administração Pública.

Abstract: This article aims to analyze the conduct of outsourcing in the federal public sector through the study of TCU 1214-2013-Plenary Judgment, showing the relationship that hangs between law and management. The Democratic State of Rights emerges as a limitation to the state powers and constitutional provisions as northern political action. However, when the democratic state is unable to regulate the state, there emerges a law subjogated by management, used as a tool in achieving the objectives of the dominant mode of production. In this process, the state constitutes a capital instrument in the destruction of fundamental social rights. Institutionalized banalization of evil reaches the legal and political institutions with attribution to preserve constitutional order, insensitive to the humanistic and social values, turning violence into something trivial. The contribution of the research is to invite legal political institutions at a critical look at their own performance.

Keywords: Outsourcing; Democratic State of Rights; Public administration.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n1p131-169>

Artigo submetido em: outubro de 2016

Aprovado em: dezembro de 2016

TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: UM EXEMPLO DE DIREITO SUBJULGADO À GESTÃO

Vânia Mendes Ramos da SILVA*

Wesllay Carlos Ribeiro**

Sumário: 1 Introdução; 2 Estado, Direito, Administração e Sociedade; 3 Origens da terceirização; 4 Conceito de terceirização; 5 Evolução legislativa e jurisprudencial; 6 A atuação do Estado frente às disfunções da terceirização; 7 O direito subjugado à gestão; 8 Considerações finais; 9 Referências bibliográficas.

1. Introdução

Atualmente a Administração Pública Federal se debruça sobre a elaboração de rotinas e atos normativos que possam conformar a terceirização no setor público com a jurisprudência firmada pelo Tribunal Superior do Trabalho e Tribunais Regionais do Trabalho em todo o país, numa forma de superar as disfunções que ela acarreta sobre as relações de trabalho.

A quebra recorrente das empresas contratadas e o solapamento dos direitos dos trabalhadores têm levado aos estudos institucionais sobre o aprimoramento dos meios de fiscalização dos contratos administrativos, visando evitar a responsabilidade subsidiária do ente público no pagamento dos valores devidos aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços ao Estado.

Apenas entre os anos de 2010 e 2015, a União respondeu a 71.282 processos versando sobre responsabilidade subsidiária por dívidas trabalhistas:

Tabela 1 - Ações Judiciais contra a União período 2010/2015

Ano	Número de processos
2010	12.705
2011	13.762
2012	13.464
2013	14.940
2014	12.933
2015*	3.478
TOTAL	71.282

Fonte: AGU – Pedido de Acesso à Informação n.º 00700000121201559 - Nota: *Até Maio/2015

* Procuradora Federal, Mestre em Gestão Pública e Sociedade. Contato: vania.mrs@hotmail.com

** Professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas. Contato: wesllay.ribeiro@unifal-mg.edu.br

São centenas de milhares de demandas anuais. Muitas ajuizadas pelo mesmo trabalhador terceirizado que, apesar de estar sempre ocupando um mesmo posto de trabalho, passa por diversas empresas e precisa, a cada encerramento de vínculo empregatício, ajuizar um novo processo judicial para receber seu salário e verbas rescisórias, direitos constitucionalmente garantidos a alguém que cumpriu com sua obrigação na relação de trabalho.

Estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico e da Central Única dos Trabalhadores - DIEESE/CUT (DIEESE/CUT, 2011) demonstram que a terceirização tem implicado em visível precarização das relações de trabalho, por meio da redução dos salários e da extrema vulnerabilidade do vínculo de emprego. O mesmo estudo demonstrou que, em dezembro de 2010, a diferença entre a remuneração salarial dos trabalhadores terceirizados para os contratados foi de menos 27,1% para os trabalhadores terceirizados.

Em relação à jornada de trabalho contratada, os trabalhadores terceirizados realizaram uma jornada de 3 horas a mais semanalmente, isso sem considerar as horas extras ou banco de horas, que não são objeto do levantamento realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (DIEESE/CUT, 2011).

O tempo de permanência no emprego também apresenta variação entre trabalhadores terceirizados e trabalhadores contratados diretamente, conforme tabela 2. Enquanto a permanência no trabalho é de 2,6 anos para os primeiros, os trabalhadores diretamente contratados apresentam um tempo de trabalho de 5,8 anos, circunstância que implica a alta rotatividade dos trabalhadores terceirizados – 44,9% em face dos 22% relativos aos trabalhadores diretamente contratados –, com efeitos diretos na qualidade de vida do trabalhador, que fica impossibilitado de realizar qualquer planejamento a médio e longo prazos (DIEESE/CUT, 2011):

Tabela 2 - Condições de trabalho e terceirização, 2013

Condições de trabalho	Setores tipicamente contratantes	Setores tipicamente terceirizados	Diferença Terceirizados/ Contratante
Remuneração média (R\$)	2361,15	1776,78	-24,7
Jornada semanal contratada (horas)	40	43	7,5
Tempo de emprego (anos)	5,8	2,7	-53,5

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.

Nota: Setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura. Remuneração média em dezembro (DIEESE/CUT, 2011).

A pesquisa do DIEESE/CUT, como ilustra a Tabela 3, demonstra ainda uma concentração dos salários dos trabalhadores terceirizados nas faixas de 1 a 2 salários mínimos; e de 3 a 4 salários mínimos em detrimento dos trabalhadores contratados, que estão mais distribuídos nas diversas faixas salariais como mostra a Tabela 4:

Tabela 3 - Distribuição percentual dos trabalhadores contratados direto e dos terceirizados por faixa de remuneração, 2013

Faixa de Remuneração	Setores tipicamente contratantes	Setores tipicamente terceirizados
Até 2 salários mínimos	57,1	49,3
De 2,01 a 3,00 salários mínimos	21,4	18,1
De 3,01 a 4,00 salários mínimos	9,5	9,5
De 4 a 7 salários mínimos	7,8	12,4
De 7,01 a 10,00 salários mínimos	2,4	4,5
Acima de 10 salários mínimos	2,9	6,1
Total	100,0	100,0

Fonte: Rais 2013. Elaborada pelo DIEESE/CUT Nacional, 2014 (DIEESE/CUT, 2011)

Nota: Setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura. As faixas foram alteradas em relação ao estudo de 2011, devido à nova configuração apresentada pelo MTE

Tabela 4 - Distribuição dos trabalhadores em setores tipicamente terceirizados e tipicamente contratantes, 2013

Setores	Número de trabalhadores	%
Setores tipicamente terceirizados	12.700.546	26,8
Setores tipicamente contratantes	34.748.421	73,2
Total	47.448.967	100,0

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.

Nota: setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura.

A redução salarial é vislumbrada igualmente quando são comparados os trabalhadores terceirizados com os servidores públicos no setor público federal, conforme se observa da Tabela 5. No setor público, a distinção que separa terceirizados e servidores públicos é ainda maior em face da estabilidade conferida aos últimos pelo regime estatutário:

Tabela 5 - Comparativo entre as remunerações do trabalhador terceirizado e dos servidores públicos no setor público federal

Cargo	Vencimento do Servidor Público*	Salário do Trabalhador Terceirizado**	Perdas Remunerações
Auxiliar de Laboratório	R\$ 2.548,17	R\$1.286,96	53,41%
Auxiliar Administrativo	R\$2.548,17	R\$1.432,78	43,77%
Motorista	R\$2.112,04	R\$1.681,56	20,38%

Fonte: Elaborada pela autora com base em cargos contratados por instituições federais de ensino superior no sul de Minas Gerais.

Notas: * Remuneração dos servidores públicos das instituições federais de ensino em início de carreira a partir de março de 2015 e auxílio alimentação de R\$ 373,00, conforme Lei 11.091 (BRASIL, 1991).

** Motoristas: Salário normativo R\$ 1.373,56; auxílio alimentação R\$ 308,00, conforme Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2015 registro MTE MG001217/2015

Auxiliar administrativo: Salário normativo R\$1.186,38; auxílio alimentação R\$ 246,40, conforme Convenção Coletiva de Trabalho registro MTE MG003476/201

Auxiliar de laboratório: Salário normativo R\$ 882,96; auxílio alimentação R\$ 246,40, adicional de insalubridade R\$ 157,40 (Art. 192 da CLT e NR n.º 15 do MTE – Anexo 14), conforme Convenção Coletiva de Trabalho CCT 2015 registro MTE MG003476/201

Em contraste à redução dos salários, as empresas contratadas percebem de quatro a seis vezes o valor que pagam aos trabalhadores terceirizados, num perceptível repasse de poupança pública para o setor privado em detrimento daquele que realiza o trabalho.

Atualmente, cerca de 35% dos trabalhadores no serviço público federal são contratados por meio de contratos distintos do regido pelo regime jurídico único dos servidores públicos (Lei 8.112/90). Nos anos de 1990, o percentual de trabalhadores terceirizados em alguns Ministérios como o de Meio Ambiente e de Ciência e Tecnologia, chegou, em alguns momentos, a aproximadamente 70% e, no geral, em torno de 50%.

No setor público federal, as disfunções causadas pela terceirização estão a provocar a atenção das instituições conforme documentado no Acórdão TCU 1214/2013 – Plenário, cuja elaboração decorreu do esforço de um grupo de estudos formado por representantes de diversos órgãos federais e estaduais para expor os problemas e planejar estratégias e respostas aos dilemas enfrentados.

Nesse contexto, conhecer essas disfunções, bem como o papel desempenhado pela gestão e pelas instituições jurídico-políticas, desde o percurso de implementação da terceirização no setor público até as orientações atuais, apresenta-se como importante campo de pesquisas, como fim de perquirir as prioridades que norteiam a atuação estatal na condução desse modelo de gestão, bem como se o Estado Demo-

crático de Direitos está desempenhando satisfatoriamente seu papel de delimitação da atuação do Estado, assegurando os direitos e garantias constitucionais e impondo-se como norte da ação política.

Delineou-se a partir desse intuito uma investigação com o objetivo de avaliar se a condução da terceirização de serviços praticada no âmbito do setor público federal está em conformidade com o Estado Democrático Social de Direitos, estabelecido pela CRFB/88.

O estudo foi dividido em 6 partes incluindo esta introdução. O item seguinte procura estudar o Estado em suas relações com o Direito, a Administração e a Sociedade. Logo após, apresenta-se a terceirização, buscando resgatar suas origens históricas, conceito e evolução legislativa e jurisprudencial. Segue o trabalho com o item central em que se busca analisar a relação entre Direito e Gestão que se estabelece na condução da terceirização, seguindo-se as considerações finais.

2. Estado, Direito, Administração e Sociedade

O constitucionalismo é um movimento mundial consagrado pelas revoluções liberais, que rompem com o antigo regime, promovendo a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal. Inaugura-se um tempo em que a formação/constituição do próprio Estado, o fundamento do poder político e a limitação desse poder tem que ser escrito (LENZA, 2009).

Segundo Canotilho (*apud* LENZA, 2009), o constitucionalismo envolve movimentos constitucionais diversos. A história impede a generalização dos conceitos, pois cada país viveu uma experiência particular, mas, de modo geral, o ponto comum do conceito é a teoria que ergue o princípio da limitação dos poderes, ou seja, o princípio do governo limitado, com fins garantísticos (assegurar os direitos humanos fundamentais como pautas limitativas da atuação do Estado).

Trata-se de um movimento que, no sentido jurídico, é concebido como um sistema normativo que está acima dos detentores do poder e no sentido sociológico constitui-se em um movimento social que visa à limitação do poder, impedindo que os governantes façam preponderar seus interesses na condução do Estado (MORAIS, 2006; LENZA, 2009).

A origem formal do constitucionalismo moderno são as constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América de 1787 e da França de 1791 (DALLARI, 2011). Todavia, é possível falar em um constitucionalismo antigo, como sendo todos os princípios (escritos ou consuetudinários) pré-existentes à Constituição Americana que permitiram sua consolidação nesse documento.

A razão do sucesso do constitucionalismo reside em ter conseguido oferecer – ou ao menos incluir no imaginário das pessoas – as características das quais afirma se revestir: assegurar a soberania popular na formação da vontade geral; a suprema-

cia e imperatividade da constituição, que permitem a limitação do poder; o sistema democrático (representativo) de governo; a incorporação à constituição dos direitos civis e dos valores políticos e sociais acumulados como patrimônio cultural da humanidade; e a existência de instituições que promovam o monitoramento do respeito à constituição prática (BARROSO, 2001).

O constitucionalismo remonta, desse modo, a uma visão de Estado assentada no iluminismo (BARROSO, 2001). Apesar da diversidade da existência de divergências teóricas acerca da concepção do Estado existentes na política, na sociologia e na filosofia, a compreensão apresentada pela Teoria Geral do Estado e pelo Direito Constitucional é estreita àquela preconizada pelos pensadores iluministas, especialmente os contratualistas, dentre os quais destaca-se Rousseau, um dos mais cultuados pensadores políticos ainda nos dias atuais.

O filósofo suíço foi considerado pelos protagonistas da Revolução Francesa de 1789 como o patrono da Revolução ou como o primeiro revolucionário. Para os revoltosos franceses, o “Contrato Social” passa de uma análise do modo de funcionamento do mecanismo político e de suas condições de validade, em manual prático de política (NASCIMENTO, 2006). Embora tenha sido a Constituição Americana a primeira a ser posta em prática, foi a Francesa que teve maior repercussão, sendo que os pensadores franceses conformaram o constitucionalismo americano.

Assim, o contratualismo de Rousseau exerceu influência direta não apenas sobre a Revolução Francesa, mas sobre todos os movimentos de afirmação dos direitos naturais da pessoa humana, com efeitos ainda hoje na afirmação do povo como soberano, no reconhecimento da igualdade como um dos objetivos fundamentais da sociedade, no reconhecimento da existência de interesses coletivos distintos dos interesses de cada indivíduo (DALLARI, 2011). Em suma, a base dessas ideias constitui-se nos atuais fundamentos da democracia.

O movimento constitucionalista vê, então, a constituição como um documento que celebra o contrato social, através do qual os indivíduos se reúnem em consenso para criar o Estado e organizar o seu funcionamento, instaurando uma nova ordem jurídica, que irá delimitar os poderes dos governantes, impedindo-os de fazer prevalecer interesses privados.

O povo soberano sendo, ao mesmo tempo, parte ativa e passiva do processo de elaboração da constituição, tem condições para se estabelecer enquanto um ser autônomo, numa perfeita conjugação entre liberdade e obediência (NASCIMENTO, 2006). As constituições representam, nesse sentido, um pacto social legítimo, a partir do qual emerge um corpo político que pretensamente é o único a determinar o modo de funcionamento da máquina política. É esse corpo político soberano que terá como papel regular uma nova sociedade, assegurando-lhe a consecução do bem comum.

Para que o corpo político se desenvolva, entretanto, não basta o ato de vontade fundador da associação. É necessário a materialização dessa vontade para que os fins da constituição da comunidade política sejam realizados, tarefa que incumbirá ao governo. O governo é, desta feita, “o corpo administrativo do Estado”, que, como funcionário do soberano, é um órgão abalizado pelo poder do povo (NASCIMENTO, 2006). Qualquer forma de governo a ser adotada, está, destarte, irremediavelmente, subordinada ao poder soberano do povo.

Vê-se, desse modo, que Rousseau propõe o exercício da soberania pelo povo e não mais pelo rei. Esse pensamento é a inspiração do presidencialismo, que tem como objetivo substituir a figura do rei por uma pessoa comum, eleita por seus pares. Na França e em toda a Europa, o parlamento é o próprio povo, que tomou o poder do rei absoluto e passa a ter o direito de se governar, não havendo nenhum poder acima dele.

Como reflexo do movimento constitucionalista, o Brasil teve sua primeira Constituição em 1824, ainda no Império, seguida da Constituição Republicana de 1891, e, respectivamente, da Constituição de 1934, da Constituição Polaca de 1937 – outorgada no Estado Novo e inspirada no nazi-fascismo –, da Constituição de 1946, da Constituição de 1967 – alterada pelos Atos Institucionais n.º 4 e n.º 5 –, e, por fim, da Constituição de 1988.

A influência rousseauiana na CRFB/88 pode ser observada já em seu preâmbulo, o qual estampa um povo soberano, reunido em assembleia nacional constituinte para celebrar um pacto, sob a forma de Constituição, por meio do qual é criado um Estado Democrático, fundado nos direitos sociais e individuais, na igualdade, na liberdade, na realização do desenvolvimento e na promoção do bem-estar e da justiça (BRASIL, 1988).

A CRFB/88 consiste, portanto, no documento máximo de constituição do próprio Estado e no qual se funda a relação que se estabelece entre a sociedade e o Estado, com preceitos que, pressupõe, serão materializados pelos programas dos governos que se sucederem, os quais deverão invariavelmente pautar-se por esse documento na condução do Estado.

No entanto, em que pese a existência do dever-ser, positivado nos preceitos constitucionais, é necessário estudar as relações fáticas que se mantêm entre Direito, Estado e Administração, como forma de se perquirir, num plano concreto, se, de fato, o Estado Democrático de Direitos tem sido capaz de cumprir com seu papel.

Dallari (2011) afirma que o poder e a soberania do Estado se expressam por meio do ordenamento jurídico, vez que por meio do Direito o Estado submete os homens ligando sua conduta a um dever. Ao mesmo tempo, afirma que o poder do Estado não é exclusivamente político, nem exclusivamente jurídico, porém não há poder que não seja jurídico, embora esse poder sofra gradações de juridicidade.

Nesse sentido, é possível dizer que o Direito é um instrumento de realização do poder do Estado, necessitando estar em consonância com a vontade geral para que a expressão desse poder corresponda ao bem comum almejado pela sociedade que o instituiu em prol desse objetivo.

No entanto, é preciso reconhecer que o Direito como expressão da vontade geral é uma ficção e será tanto mais distante ou mais próximo dela quanto menos ou mais amadurecidos forem os princípios democráticos e republicanos numa dada sociedade.

Assim, o Direito enquanto instrumento de poder do Estado pode ensejar uma relação de submissão ou de coordenação. Para Azambuja (2005), não há um impasse entre Estado e Direito, nem submissão de um ao outro, porque o Direito é apenas sancionado pelo Estado, deitando origens no que o autor denomina de “consciência social”. Por essa concepção, em um sistema democrático não seria possível haver antinomia nem submissão do Direito ao Estado, pois se assim o fosse estar-se-ia vivendo uma disfunção do Estado de Direito ou um regime autocrático. O Estado apenas promulga o Direito, cumpre e o faz cumprir. O Estado é Direito e o Direito é a ideia do bem público encarnada no Estado, mantendo um com o outro uma relação semelhante à que se estabelece entre corpo e alma (AZAMBUJA, 2005).

Essa visão é contraposta por Offe (1984), para quem a administração política do Estado requer uma legitimação supralegal, levando-o a emancipar-se das diretrizes contidas nos programas legais de ação em busca de um equilíbrio baseado no que ele denomina de “consenso político” em prol da realização de suas tarefas concretas de ordenação. Assim, no momento em que o Estado de Direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa, é a Administração que orienta o processo legislativo segundo suas prioridades, subordinando-o a critérios de adequação.

Segundo a concepção trazida por Offe (1984), na tarefa de obter consensos e harmonizar interesses, o Direito é subjugado pela gestão, de modo que o Estado, na realidade, atua para fazer com que o Direito se adapte às necessidades do governo (ou da Administração), programando e planejando as leis, bem como as instituições jurídicas de que necessita, e não o contrário, conforme propõe o modelo de dominação legal-burocrático proposto por Max Weber. O Direito não determina a Administração, mas é por ela determinado para atingir determinados fins pré-estabelecidos e voltados à manutenção do modo de produção capitalista.

Destacam-se, desse modo, essas duas visões sobre a relação que se estabelece entre o Estado, o governo (ou a Administração) e o Direito: uma que trata o papel do Direito no plano do que ele “deveria ser” como se ele realmente o “fosse” e não se debruça sobre a influência do governo na condução do Estado, ao argumento de que, no Estado Democrático, o Direito é estabelecido pela vontade geral; a segunda, uma posição crítica que procura enxergar no governo um ator importante, que uti-

liza o Direito como protagonista a encargo da Administração para colimar os objetivos do modo de produção dominante.

De fato, não é possível negligenciar o papel que o governo e o Direito assumem no Estado a partir de uma visão fictícia, como se um regime democrático formalmente instituído por si só garantisse a isenção do governo na condução dos assuntos estatais, colimando o bem comum.

O Estado, representando uma organização da sociedade, precisa ser gerido ou administrado por um governo que irá desenvolvê-lo por meio do estabelecimento do ordenamento jurídico, da regulação das atividades sociais e políticas, da transmissão ideológica, como garantia da reprodução do modo de produção que lhe confere seus formatos, com o escopo de mantê-lo enquanto intérprete dos interesses hegemônicos (FARIA, 2009). Dallari (2011) informa que é evidente que as mesmas forças que haviam conseguido impor restrições aos monarcas, buscam a Constituição como uma via para assegurar a permanência de poder a que os burgueses chegaram com as revoluções liberais e, por isso, a preferência pelas constituições escritas, que melhor definiam as novas condições políticas e, ao mesmo tempo, tornavam-se uma barreira ao retrocesso.

É conhecido que as ações do Estado ultrapassam a forma como é gerido, administrado ou governado (FARIA, 2009). Nada obstante, as formas de governo condicionam essas ações e o fazem por meio de um sistema sofisticado de transmissão ideológica que permite a manutenção do sistema vigente em segurança e que ocorre sobremaneira pela estrutura jurídica.

O estudo da terceirização, especialmente no setor público, permite a constatação dessa relação que se estabelece entre Direito, Administração e Estado conforme pensada por Offe (1984).

3. Origens da terceirização

As origens da terceirização remontam à abertura dos portos japoneses em 1859 para produtos e máquinas importados, obrigando uma readequação das indústrias. As pequenas e médias empresas não suportaram a concorrência e passaram a desenvolver um papel secundário de complementação do trabalho das grandes tece-lagens. O sistema foi adaptado às grandes montadoras, que passaram a transferir parte de suas atividades produtivas para pequenas e médias empresas que exploravam a mão de obra barata e abundante na área rural, reduzindo, por isso, os custos (SILVA; VALENÇA, 1997).

Com o passar dos anos, o sistema vai tornando-se cada vez mais complexo, passando a exigir uma classificação das empresas de acordo com o nível tecnológico e com a capacidade produtiva, formando uma estrutura piramidal, em que a depen-

dência da empresa contratante era quase total, porquanto reguladora das flutuações dos negócios.

Assim surge o Toyotismo na fábrica japonesa Toyota, pós-segunda guerra mundial, como resposta à crise do capitalismo, e que se propaga para as grandes companhias japonesas. Trata-se de um novo paradigma do processo produtivo que se caracteriza pela produção muito vinculada à demanda, desenvolvendo produtos individualizados, diferenciando-se da produção em série e em massa do taylorismo / fordismo. O modelo Toyota fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariada de funções. Além disso, é marcado pela qualidade total do produto final e pela limitação dos estoques ao mínimo possível, tendo como princípio o *just in time*, com o melhor aproveitamento possível do tempo (ANTUNES, 2002).

Os modelos tayloristas e fordista se desenvolveram associados à expansão do capitalismo mundial e tiveram grande ascensão durante o Estado do Bem Estar Social. As crises de 1960/70, em especial a Crise do Petróleo de 1973, são o marco do surgimento da terceirização e de sua expansão como parte de um novo modelo produtivo que surge com o toyotismo (OLIVEIRA, 2005).

O taylorismo / fordismo é explicado por Antunes (2002) como um modelo produtivo desenvolvido pelo capitalismo no decurso do século XX, com fundamento na produção em massa, em unidades produtivas concentradas e verticalizadas, com um controle rígido do tempo e dos movimentos despendidos pelos trabalhadores, sob uma estrutura hierarquizada e despótica, com vistas a um rígido controle fabril. A linha de montagem, a produção em série e a fragmentação entre elaboração e execução no processo de trabalho, é o modelo que forma o trabalhador coletivo (ou massificado) fabril.

No fim da década de 1960 e início dos anos de 1970, o mundo do trabalho passa por uma grande transformação decorrente da revolução tecnológica que causou mudanças estruturais no sistema produtivo e nas relações de trabalho. O capital entra em uma crise estrutural, que se estende até os dias atuais, e ingressa em um vasto processo de reengenharia, objetivando recuperar o seu ciclo reprodutivo e reinventar seu projeto de dominação. Várias transformações no próprio processo produtivo ocorrem através da inauguração de formas de acumulação flexível, individualizadas e desregulamentadas que vão do *downsizing*, das formas de gestão organizacional, do avanço tecnológico, dos modelos alternativos ao binômio taylorismo / fordismo, em que se destaca especialmente o toyotismo ou o modelo japônês (ANTUNES, 2002).

A fábrica toyotista prioriza apenas o que é central dentro de seu espaço produtivo e transfere a “terceiros” as atividades acessórias e complementares, incrementando a terceirização e, conseqüentemente, a precarização de condições de trabalho, lançando mão do trabalho temporário em momentos de picos produtivos.

A nova forma de organização do trabalho toyotista divide os trabalhadores em: a) um grupo central, composto por trabalhadores qualificados, com flexibilidade de horário e de trabalho e com total proteção do direito do trabalho; b) um primeiro grupo periférico, formado por empregados em tempo integral facilmente disponíveis no mercado de trabalho (setor financeiro, secretárias, pessoal menos especializado), e por; c) um segundo grupo periférico, altamente móvel, composto por empregados em tempo parcial, empregados casuais, contrato por tempo determinado, subcontratação e treinados com subsídio público (terceirizados) (CARELLI, 2014).

Os trabalhadores que permanecem no grupo central são qualificados e especializados, porém racionalizados ao máximo, estando inseridos no conceito de “estoque mínimo” toyotista. O primeiro grupo periférico é menos especializado e, por isso, mais facilmente substituível no mercado. E, por fim, o sistema produtivo lança mão do segundo grupo periférico exclusivamente para atender às demandas sazonais de produção, formando um exército reserva, com direitos trabalhistas altamente flexibilizados, importando em grande precarização desse trabalho, em comparação com o anterior modelo fordista / taylorista. A acumulação se reinventa, portanto, fundamentada na máxima exploração do trabalho, ocultadas pelos sedutores conceitos de qualidade total, *kanban* e *just in time*, que se tornam sinônimos de eficiência e lucratividade.

Espalha-se, pois, a terceirização sob o argumento de modernização, para atender às demandas da competição globalizada. Por esta tendência, a tradicional organização do trabalho, focada na relação direta do trabalhador / empregador, é substituída por uma lógica triangular com relações múltiplas entre tomador de serviços / prestador de serviço e empregado.

O Estado é chamado a participar desse movimento de reinvenção do sistema produtivo e a voltar sua atenção somente para o mercado. O contexto político de fim da guerra fria e derrocada do socialismo era propício para que o capitalismo se livrasse dos direitos trabalhistas, entendidos como óbices criados pelo Estado do Bem-Estar Social, que passa a ser acusado de ineficiente e custoso (CARELLI, 2014).

O neoliberalismo é a teoria que orienta esse movimento e determina a entrada do próprio Estado na globalização por meio das diretrizes impostas pelo Consenso de Washington aos países periféricos. Cuida-se de uma reação teórica e política contrária ao Estado intervencionista e de bem estar, que pugna pela inexistência de qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado, compreendidas como uma ameaça à liberdade econômica e política (ANDERSON, 1995).

O neoliberalismo é, pois, uma doutrina econômica que frontalmente se opõe ao keynesianismo vigente até então, que preconizava a atuação direta do Estado na economia e a geração do bem-estar social. Santos, citado por Anderson (1995),

explica que a doutrina neoliberal retoma a teoria liberal do livre-mercado de Adam Smith pela qual a “mão invisível” do mercado conduziria o capitalismo ao equilíbrio econômico, apenas com base no controle inflacionário e do déficit público.

A terceirização chegou ao Brasil com as multinacionais nos idos do primeiro processo de industrialização promovido na década 1950, tendo sido objeto de regulamentação pelos Decretos-Leis 1.212 e 1.216 de 1966, Decreto 62.756 de 1968 e Decreto-Lei 1.034 de 1969 (FERRAZ, 2006).

No setor público, a terceirização tem como marco o Decreto-Lei n.º 200/1967, documento em que recebeu a denominação de “execução indireta dos serviços” (BRASIL, 1967; FERRAZ, 2007). O objetivo desse decreto era implementar uma ampla reforma administrativa, adotando como postulados fundamentais a desconcentração e a descentralização das atividades de execução da Administração Pública Federal mediante sua transferência para o setor privado, por meio da celebração de contrato. A condição, entretanto, era que a iniciativa privada estivesse suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar tais encargos.

Em 1970, foi editada a Lei n.º 5.645, exemplificando alguns encargos de execução passíveis de terceirização, basicamente os serviços transporte, conservação, operação de elevadores, limpeza e outras ditas assemelhadas (DELGADO, 2014).

Quatro anos mais tarde, a Lei 6.019/74 autorizou a contratação do trabalho temporário. Tempos depois, pela Lei n.º 7.102/83, autorizava-se a terceirização do trabalho de vigilância bancária, primeira possibilidade de terceirização em caráter permanente para a iniciativa privada (CASSAR, 2014; DELGADO, 2014).

Alguns anos se passaram até que a terceirização novamente recebesse atenção pelo Estado, o que ocorre mais intensamente na década de 90, com a reforma gerencial, pela qual a doutrina neoliberal encontra espaço na máquina estatal brasileira (MOTTA, 2007). Assim, as medidas sugeridas pelo Consenso de Washington são retomadas no Brasil a partir da perspectiva gerencialista, tendo como discurso alcançar eficiência na capacidade de resposta da administração e melhora na gerência pública, espelhada nas teorias e técnicas da administração de empresas, tendo como um de seus pressupostos a descentralização de atividades periféricas pelas privatizações e mediante contratação de mão de obra por intermédio de parcerias com a iniciativa privada.

Portanto, a terceirização se insere na máquina pública sob um discurso que propala a necessidade de modernização do Estado, num processo que visa a aproximação entre os mercados de trabalho público e privado (BRESSER-PEREIRA, 2005). A Administração Pública passa a se espelhar no setor privado, de quem toma emprestados os principais avanços práticos e teóricos, sob justificativa de substituir a velha administração pública, burocrática e arcaica, por um jeito novo de administrar, a partir de uma visão gerencial, eficiente e voltada para os resultados.

Destarte, a reforma administrativa, levada a efeito nos idos de 1990, foi a responsável pela efetiva implantação da terceirização no setor público. Ainda antes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), foram editados importantes instrumentos normativos voltados para esse fim. A Lei Geral de Licitações, n.º 8.666/93, sucessora do Decreto-Lei 2.300/86, é o principal deles que, regulamentando o art. 37, inciso XXI, da CRFB/88, estabeleceu o procedimento licitatório como requisito para a contratação pela Administração Pública (FERRAZ, 2007).

Já no bojo da reforma administrativa foram editados o Decreto nº 2.271/97, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional, e a Lei nº 9.632/98, que propõe a extinção de 79.000 cargos na Administração Federal e autoriza a terceirização dessas atividades. Outra parte da regulamentação se dirigiu às empresas estatais privatizadas, tratando a matéria em alguma medida: Lei n.º 8.987/95, que disciplina o regime de concessão e permissão de serviços na área elétrica; e Lei 9.472/97, que disciplina o regime de concessão e permissão de prestações de serviços na área de telefonia (CASSAR, 2014; DELGADO, 2014).

No entanto, de modo geral, o processo de terceirização expandiu-se largamente, nos âmbitos público e privado, fora das hipóteses jurídicas previstas na confusa e esparsa legislação existente, sem merecer, ao longo dos anos, o esforço do legislador pátrio (DELGADO, 2014). Essa inércia, proposital ou não, deixou um vácuo importante que possibilitou a ampliação do sistema ameaçando os pilares fundamentais do Direito do Trabalho.

4. Conceito de terceirização

Paralelamente ao processo de instalação da terceirização no setor público, ela avança no setor privado, sempre invocada como alternativa para renovação das empresas e obtenção de ganhos em qualidade e produtividade. Para seus defensores, ela está sempre relacionada a palavras como modernização, melhoria, avanço, inovação e apresentada como uma solução estratégica para o aumento da competitividade em um mercado cada vez mais global (GIOSA, 1993).

O conceito de terceirização em nada se confunde com a terciarização, expressão similar, que segundo Sússekind citado por Cassar (2014) e também segundo Kon (1997) corresponde à expansão da economia pela elevação da representatividade das atividades terciárias, representadas pelos setores de comércio de bens e prestação de serviços - bancários, de comunicação, etc. A distinção é necessária apenas para evitar confusões terminológicas.

Para Giosa (1993), a terceirização pode ser entendida como um tipo de processo que utiliza estratégias de gestão pelas quais são repassadas algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – permitindo à empresa concentrar-se nas tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.

Carelli (2014), analisando conceitos apresentados por Couturier, Giosa, Silva, Polônio, Jeammaud *et. al.* e Ramos, todos autores da Administração e da Economia, sintetiza a noção de terceirização como sendo um processo de transferência de serviços ou atividades periféricas e acessórias à atividade central de uma empresa principal (ou tomadora de serviços) para uma empresa com melhores condições técnicas de realizá-las (empresa terceirizante). Ainda segundo essa síntese conceitual, a empresa, mais enxuta, pode lançar mão de trabalhadores e serviços nos momentos de aumento da produção, desonerando-se deles em períodos de crise.

Assim, segundo essa vertente da Administração que enxerga a terceirização como uma forma de modernização e ampliação da lucratividade, terceirizar consiste em delegar a um terceiro uma atividade acessória para que a empresa possa se concentrar e especializar em sua atividade principal. Diz-se tratar, entretanto, de técnica de administração e não de gestão de pessoas, de modo que essa transferência não significa repasse de trabalhadores ou de responsabilidade sobre estes (CARELLI, 2014).

Também é interessante conceituar a quarteirização, nova nomenclatura que representa o desdobramento e/ou um estágio mais avançado da terceirização. O instituto já passa a ser cogitado pelo Estado, conforme se verifica no bojo do Acórdão 1.214/2013 - Plenário, Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013), como pressuposto para a viabilidade de continuidade da terceirização no setor público. A justificativa constante do acórdão seria o vertiginoso aumento dos encargos operacionais do Estado na fiscalização das empresas terceirizadas quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas dos trabalhadores contratados (BRASIL, 2013a).

Mello (1995) e Alves (2015) definem a quarteirização como um processo gerencial no qual a gestão da rede de contratação é atribuída pela tomadora de serviços a outra (uma quarta empresa), não parceira terceirizada, que passa a exercer a função de gerenciamento dos serviços terceirizados que serão por ela administrados.

Em outros termos, essa empresa torna-se gestora de toda a terceirização celebrada pela tomadora de serviços, passando a exercer um papel de interlocutor entre a organização-mãe e as empresas terceiras (ALVES, 2015). Destaca-se, entretanto, a necessidade de preservação da autonomia e complementaridade nas competências de cada uma delas, pois a empresa que gerencia as atividades terceirizadas deve geri-las de forma independente e que lhe possibilite construir um plano de gestão das terceiras, inclusive por meio da substituição de processos anteriormente determinados pela relação empresa-mãe e terceiras por uma gestão centralizada e especializada (SILVA; VALENÇA, 1997).

No setor público, a terceirização é inserida como uma das espécies de privatização (em sentido amplo) de certas atividades do Estado, que são repassadas para serem realizadas por um parceiro privado, através da celebração de contrato, e se trans-

formou em importante ferramenta para a realização das atividades desenvolvidas pela Administração Pública (DI PIETRO, 2012).

Privatização, em sentido estrito, pode ser compreendida como a alteração na propriedade do capital, por meio da transferência total ou parcial de ativos estatais para o setor privado, e da outorga de concessão à iniciativa privada para a prestação de serviços públicos (CARVALHO, 2001). Trata-se, pois, do repasse do controle acionário de empresas estatais para a iniciativa privada (DI PIETRO, 2012).

Em sentido lato, a privatização corresponde a um conjunto de medidas que visa à desestatização, inserido em um amplo espectro de reformas estruturais voltadas para a reformulação do papel do Estado que passa de uma função produtora para ter uma função reguladora (CARVALHO, 2001). É um mecanismo de diminuição do tamanho do Estado, podendo abranger: a) a desregulamentação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico); b) a desmonopolização de atividades econômicas; c) a privatização de serviços públicos (quando a atividade deixa de ser serviço público e volta à iniciativa privada); d) a concessão de serviços públicos (dada à empresa privada e não mais à empresa estatal) e; e) as contratações de terceiros, por meio das quais são celebrados os mais variados ajustes (contratos de obras, prestação de serviços, convênios, contratos de gestão e termos de parceria), dentre os quais a terceirização se enquadra (DI PIETRO, 2012).

Desta feita, a privatização é, na realidade, um conceito ou um processo aberto, que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos (DI PIETRO, 2012). A finalidade formalmente anunciada das privatizações é reduzir o déficit público com os recursos obtidos, como meio para a superação da crise fiscal, porém existe uma velada perspectiva de tornar o Estado um negociante estrategista, um agente com o objetivo de modelar o rumo da economia nacional, agora capitalizado e disponível para investir em setores econômicos chave, especialmente com recursos do BNDES ou dos fundos de pensão de empresas estatais (KAWABE, FADUL, 1998; CARVALHO, 2001; BALL, 2004).

Dentro do processo de reforma administrativa, a terceirização está, pois, diretamente relacionada com a questão da delimitação do tamanho Estado, que entrega para a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos, diversas atividades que até então eram realizadas por servidores públicos concursados. Nada obstante, o surgimento da terceirização sem uma precisa regulamentação legislativa específicas à relação de trabalho em que se fundamenta, acende um alerta para o Direito, que busca concentrar-se no estudo da nova relação jurídica de trabalho que se torna mais complexa.

A estrutura teórica do Direito do Trabalho se assenta na clássica relação de emprego, que se estabelece apenas entre trabalhador e uma única empresa que assume a condição de empregador. Essa relação compreende tanto os aspectos econômicos

de prestação do trabalho, quanto a relação jurídica de direito trabalhista subjacente (DELGADO, 2014). Tanto que o contrato de trabalho é definido com um negócio jurídico bilateral, por meio do qual o empregado se compromete a executar, pessoalmente, em favor do empregador um serviço de natureza não eventual, mediante salário e subordinação jurídica (BARROS, 2009).

A terceirização causa uma ruptura da relação clássica de emprego, dando origem a um modelo trilateral, muito mais complexo, que passa a ser formado entre: a) o trabalhador, prestador de serviços que realiza suas atividades junto à empresa tomadora de serviços; b) a empresa terceirizante, que contrata e gerencia esse trabalhador, formando com ele os vínculos trabalhistas respectivos; c) e a empresa tomadora de serviços que recebe a prestação do serviço, mas não assume a posição clássica de empregadora do trabalhador envolvido (DELGADO, 2014).

Assim, concentrado na relação jurídica de trabalho que se altera pela terceirização, ela é conceituada pelo Direito como uma dissociação entre a relação econômica de prestação do trabalho - que se mantém entre o trabalhador e o tomador de serviços - e a relação de direito trabalhista correspondente - deslocada para ser firmada entre o trabalhador e uma empresa terceira.

No mesmo sentido, Cassar (2014) explica que a terceirização consiste em uma relação trilateral formada entre trabalhador, intermediador de mão de obra (empregador aparente, formal ou dissimulado) e o tomador de serviços (empregador real ou natural), caracterizada pela não correspondência entre o empregador natural e o aparente.

A definição jurídica enfatiza a nova relação jurídica que se forma, com o fim proposital de reprimir a transferência de gestão de trabalhadores de uma para outra empresa, como forma de subtrair o empregador real dos ônus da relação de emprego. Afinal, a terceirização começa a ser implementada sem um delineamento legal do âmbito de sua utilização, bem como sem a definição das responsabilidades do tomador e da empresa terceirizante em relação ao trabalhador, com elevado potencial de subverter toda a estrutura jurídica regente das relações de trabalho.

Oportuno resgatar que os direitos trabalhistas foram uma conquista social decorrente da insurgência da classe operária contra os princípios liberais que levaram à super-exploração do trabalhador a níveis intoleráveis, gerando um conflito de tal monta que ameaçava a estrutura da sociedade e sua existência (BARROS, 2009). No Brasil, esses direitos foram introduzidos na década de 1940 pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e confirmados como garantias fundamentais sociais pela CRFB/88, cuja aplicabilidade está assentada e é dependente de seus dois pilares: o princípio da proteção do trabalhador e o princípio da identidade dos atores sociais envolvidos (BARROS, 2009; DELGADO, 2014).

Nos entendimentos de Rodriguez, citado por Cassar (2014), Barros (2009) e Delgado (2014), o princípio protetivo se consubstancia na própria essência do Direito do Trabalho, cujo propósito consiste em criar uma superioridade jurídica em favor do trabalhador diante de sua condição hipossuficiente. Trata-se de garantir ao trabalhador um patamar civilizatório mínimo de direitos com o fim de retificar (ou atenuar), no plano jurídico, a vulnerabilidade econômica inerente ao plano fático do contrato de trabalho.

O princípio da identidade entre os atores da relação de trabalho se consubstancia na definição legal das figuras do empregado e do empregador, resguardando a aplicação do princípio da proteção (CASSAR, 2014; BARROS, 2009; DELGADO, 2014). Com esse propósito, a CLT conceitua, logo em seu início, as figuras do empregador como: "(...) a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços" e do empregado como "toda a pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob dependência deste e mediante salário (BRASIL, 1943).

Daí o condão da terceirização de subverter as conquistas constantes das normas protetivas da relação do trabalho, porque faz desaparecer o fundamento em que essas normas são edificadas, qual seja a identificação precisa dos atores que se conectam por uma relação de trabalho. A terceirização contraria a finalidade do Direito do Trabalho, seus princípios e sua função social, por meio da inserção de um terceiro, uma porta aberta para inúmeras possibilidades de burla dos direitos trabalhistas constitucionalmente assegurados, facilmente ocultáveis por uma relação que se apresenta como formalmente lúdica (BARROS, 2009; CASSAR 2014).

5. Evolução legislativa e jurisprudencial

As profundas alterações nas relações jurídicas entre trabalhador e empregador provocadas pela terceirização desencadearam uma imensidão de conflitos a serem solucionados pela Justiça do Trabalho, que rapidamente se viu imersa em controvérsias oriundas tanto do setor público, quanto do setor privado, necessitando dar aplicação a uma normatização confusa e insuficiente.

Surge, destarte, a necessidade de o Estado conter os avanços do capital sobre o trabalho, em virtude de uma lógica competitiva que não conhece limites na iniciativa privada. Talvez esse papel apaziguador recebesse outros contornos se a terceirização não estivesse imiscuída ao funcionamento da máquina do próprio Estado.

O potencial avassalador da terceirização sobre os direitos sociais inicialmente provocou fortes restrições pela justiça laboral. As ditas novas práticas organizacionais foram compreendidas como meio para burlar os direitos trabalhistas quando adotadas fora das duas únicas hipóteses já autorizadas em lei: o serviço de vigilância bancária e a contratação temporária (DELGADO, 2014). É o que se depreende do

entendimento consolidado na Súmula 256, Tribunal Superior do Trabalho (BRASIL, 1986).

A consequência para as empresas que praticassem a terceirização em desacordo com esse entendimento era o reconhecimento de formação de vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços, atraindo para este todos os consectários legais decorrentes da relação de emprego, tais como equiparação salarial e todas as vantagens eventualmente pagas aos funcionários da empresa principal (BRASIL, 1986).

Nada obstante, a influência da retração do mercado interno, da globalização e da necessidade de redução dos custos teve como consequência a flexibilização das relações de trabalho com reflexos na jurisprudência, levando ao cancelamento da Súmula 256 TST (CASSAR, 2014). O invencível avanço dos fatos sociais pressionou a ampliação do entendimento jurisprudencial, que passou a permitir a terceirização por meio da Súmula 331 TST.

O Estado, representado pelo Poder Judiciário, demonstrou sua incapacidade de conter o projeto neoliberal. A Súmula 331 TST tornou-se a verdadeira “lei” delimitadora dos limites entre a terceirização lícita e ilícita, bem como das consequências jurídicas para as empresas envolvidas e para os empregados (BARROS, 2009; CASSAR, 2014; DELGADO, 2014). Uma regulamentação jurisprudencial ante a inércia do Poder Legislativo que persiste até hoje.

O esforço da Justiça do Trabalho tentou, na medida do possível, harmonizar a terceirização com os fins e valores essenciais do Direito do Trabalho, numa compatibilização entre o emprego e as exigências da grande empresa capitalista (DELGADO, 2014; ALVES, 2015). Esse processo de adequação tem trilhado duas linhas principais: a) a isonomia remuneratória entre os trabalhadores terceirizados e os empregados vinculados à empresa tomadora, e; b) a responsabilização desta pelos valores trabalhistas oriundos da prática terceirizante (DELGADO, 2014).

Restou autorizada pela Súmula 331 TST a terceirização para a prestação de serviços de vigilância, conservação e limpeza, bem como serviços assemelhados que se relacionem à atividade-meio do tomador de serviço, condicionada ainda à inexistência de pessoalidade e subordinação entre o trabalhador e o tomador de serviços. Por essa condição, a Justiça do Trabalho veda a intermediação irregular na contratação de mão de obra, visando fraudar direitos trabalhistas.

A pessoalidade e a subordinação são eleitos, assim, como indicadores do desvio da terceirização. A pessoalidade determina que a prestação do serviço seja realizada em caráter *intuitu personae* por parte do trabalhador, que não poderá fazer-se substituir por outro perante o empregador. Na terceirização, a pessoalidade do empregado se configura em relação à empresa terceirizante, mas não em relação

ao tomador, que não detém o direito de escolha e gerência sobre os trabalhadores que executarão o serviço (DELGADO, 2014).

A dedicação exclusiva do trabalhador a um determinado tomador não representa, por si, a existência de pessoalidade entre estes. Há expressa autorização para a contratação com dedicação exclusiva no setor público para a execução dos contratos de prestação de serviços continuados. No entanto, os trabalhadores devem ser selecionados, contratados, gerenciados e treinados pela empresa terceirizante, sem ingerência do tomador de serviços, sob pena de ferir a autonomia da empresa contratada e de restar configurada a mera intermediação na contratação de mão de obra.

O requisito da subordinação decorre do poder de direção do empregador existente no contexto da relação de emprego. Consiste na sujeição do empregado às ordens do empregador, executando tarefas por ele determinadas, tendo em vista o poder de direção empresarial no modo da realização de sua prestação de serviços. Trata-se do requisito que marca a diferença específica entre a relação de emprego e as demais formas de trabalho autônomo.

A terceirização pressupõe sempre, é fundamental dizer, a autonomia da empresa terceirizante na direção de seu negócio. A demanda e as diretrizes de realização do serviço são fixadas entre as partes em instrumento contratual, mas com total liberdade da empresa terceirizante para dar ordens, escolher e gerir os respectivos empregados. Deve-se ter em mente, a todo o tempo, que a tomadora contrata a prestação de um serviço e não simplesmente delega o gerenciamento de trabalhadores, o que é vedado.

Outra perspectiva trazida pela Súmula 331 TST é a impossibilidade de terceirização para contemplar a atividade-fim do tomador de serviços. A terceirização de atividade-fim é considerada ilícita e, como consequência, determina o reconhecimento do vínculo trabalhista diretamente com a tomadora de serviços, conferindo ao terceirizado os mesmos direitos concedidos aos trabalhadores diretamente contratados pela empresa principal (CASSAR, 2014; DI PIETRO, 2012).

Existem duas exceções a essa regra contidas na Súmula 331, Tribunal Superior do Trabalho (BRASIL, 1993d): a contratação de trabalho temporário, dado seu caráter efêmero, visando atender a demandas em períodos específicos, e o caso de trabalhador irregularmente contratado pela Administração Pública direta, indireta e fundacional.

A impossibilidade de formação de vínculo trabalhista diretamente com o Estado é reforçada pelo art. 1º do Decreto n.º 2.271/97, que expressamente proíbe a contratação indireta para exercer as atividades inerente às categorias abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade (BRASIL, 1997). Trata-se de vedação com fundamento no princípio do concurso público como única forma constitucional-

mente permitida para investidura em cargo ou emprego público, que excepciona apenas a nomeação para exercício de cargos em comissão, assim declarados em lei (BRASIL, 1988).

Assim, eventuais práticas ilícitas pelos gestores públicos ensejam a apuração de responsabilidade funcional, penal e por ato de improbidade administrativa (FERRAZ, 2006/2007), mas nunca alçará à condição de servidor público o trabalhador contratado em condição irregular.

Ainda não há uma definição legal ou jurisprudencial para o que seja atividade-meio ou atividade-fim. O Direito se apropria de noções trazidas pela Administração para realizar essa delimitação. A compreensão geral é de que atividades-fim são aquelas diretamente relacionadas à consecução do objetivo principal da empresa, ou seja, a finalidade institucional para a qual ela foi criada. Por seu turno, atividades-meio seriam aquelas atividades acessórias e complementares à atividade-fim (CARELLI, 2014).

Entretanto, a complexidade dos objetivos das empresas modernas provoca grande imprecisão desses conceitos. Dada a complexidade técnica, muitas vezes as instituições estatais têm dificuldade de compreender e decidir sobre as controvérsias que aparecem em relação a esses conceitos (ALVES, 2015).

Muitas vezes, a análise pela Justiça do Trabalho é realizada de forma casuística, primordialmente por meio de um critério de exclusão, que toma como ponto de partida a identificação da atividade-fim da empresa, a partir do objeto constante do contrato social e, a partir daí, realiza uma verificação sobre se a atividade terceirizada está ou não diretamente relacionada à atividade-fim.

Os objetivos do Estado são ainda mais complexos, tornando esse trabalho tanto mais árduo. As divergências levaram ao atualíssimo debate do conceito à última instância do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) n.º 713211 (BRASIL, 2012a), que teve repercussão geral reconhecida pelo plenário virtual e está pendente de julgamento.

Porém, no fundo, o debate sobre atividade-meio *versus* atividade-fim reflete uma disputa política acerca dos direitos trabalhistas e sociais, com objetivos que ultrapassam a discussão sob os termos jurídicos (ALVES, 2015). Desloca-se o debate sobre a reforma trabalhista do Parlamento para o Poder Judiciário, sem que os trabalhadores tenham exata noção de que ela está ocorrendo.

O quarto item da Súmula 331 TST prevê a consequência para a terceirização praticada de forma lícita. Trata-se da responsabilidade subsidiária do tomador de serviços pelo pagamento dos trabalhadores não pagos pela empresa terceirizante (CASAR, 2014; DI PIETRO, 2012).

A redação original da súmula contemplava apenas a possibilidade de responsabilizar subsidiariamente as empresas privadas, em face principalmente da vedação contida no Art. 71, §1º, da Lei 8.666(BRASIL, 1993):

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

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)

Uma vedação, diga-se, que visa blindar o Estado contra a responsabilização pelos direitos dos trabalhadores que lhe prestam serviços. Porém, a Resolução n.º 96, Tribunal Superior do Trabalho (BRASIL, 2000) alterou o enunciado para incluir dentre os responsáveis subsidiários os órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que tenham participado da relação processual e que constem do título executivo (CASSAR, 2014; DI PIETRO, 2012).

Formou-se a partir daí um conflito entre a forma como a Justiça do Trabalho passou a aplicar inciso IV da Súmula 331 TST e o art. 71, §1º, da Lei 8.666/93, condenando a Administração em responsabilidade subsidiária sempre que não pague os trabalhadores pelas empresas contratadas.

Os esforços em fazer prevalecer o dispositivo que escudava o Estado contra a responsabilidade subsidiária culminaram com a Ação Direta de Constitucionalidade – ADC n.º 16/2007-DF, julgada em 24/11/10, na qual a Corte Suprema concluiu por declarar sua constitucionalidade e por sua manutenção na ordem jurídica (DI PIETRO, 2012).

O Supremo, no entanto, atenuou os efeitos de seu posicionamento ao deixar assentado nos debates do julgamento da ADC n.º 16/2007-DF que, com base em outras normas analisadas em cada caso, a Justiça do Trabalho pode reconhecer a responsabilidade do ente público, que ainda poderá sofrer condenação subsidiária. Para tanto, é necessário comprovar, de forma patente, a culpa *in vigilando* do Estado na fiscalização do contrato, ou seja, é imperioso comprovar a omissão culposa no exercício de seu dever fiscalizatório.

A Justiça do Trabalho teve que se curvar ao entendimento da Suprema Corte e a Súmula 331 TST foi alterada. A partir de então, a condenação do ente público é possível, mas depende da evidência de falhas ou da falta fiscalizatória da Administração quanto ao contrato de prestação dos serviços (CASSAR, 2014; DI PIETRO,

2012). Ao mesmo tempo, a Justiça do Trabalho respondeu firmando entendimento de que a atividade fiscalizatória deveria voltar-se especificamente à verificação do pagamento de verbas trabalhistas pela empresa, obrigando o Estado a adotar providências nesse sentido. Os atos fiscalizatórios previstos pela Lei n.º 8.666/93, por outro lado, apenas se destinam a aferir se o serviço foi ou não prestado a contento, com consequências como a aplicação de multa administrativa à empresa e rescisão contratual. Por esse motivo, as condenações pela Justiça do Trabalho prosseguiram, agora ao argumento de fiscalização ineficiente.

Visando atender às novas exigências impostas pela Justiça do Trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal foi alterada a Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/08 para estabelecer, dentre outras orientações importantes, uma rotina fiscalizatória específica às verbas trabalhistas. Dentre elas, as mais recentes: a) a retenção de faturas das empresas ao menor sinal de atraso de salário e/ou benefícios dos trabalhadores; b) o pagamento direto dos trabalhadores pelo ente público; c) a abertura de uma conta bancária vinculada ao contrato, onde devem ser realizados depósitos de verbas rescisórias dos trabalhadores, destacadas, mês a mês, do pagamento destinado às empresas (BRASIL, 2008).

O Acórdão 1.214/2013 – Plenário, Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013a), cuja elaboração contou com a participação de representantes de inúmeros órgãos e instituições jurídicas e de controle interno e externo dos âmbitos federal e estadual, tem o condão de demonstrar quão amplo tem sido o esforço despendido pela Administração em relação a esses contratos e as grandes dificuldades enfrentadas na implementação das atividades ditas fiscalizatórias e por esse motivo será objeto de análise mais detida no item seguinte.

Esse mesmo acórdão incorporou novas rotinas voltadas à fiscalização das obrigações das empresas, ampliando os custos operacionais e financeiros com a gestão dos contratos de terceirização, que visam suprir a necessidade de trabalhadores indispensáveis à manutenção da estrutura do Estado (BRASIL, 2013a).

Esse é o atual estágio em que se encontra a regulamentação da terceirização no setor público e, conseqüentemente, as relações de trabalho decorrentes dos contratos celebrados pelo Estado, regidos primordialmente pela Súmula 331 TST e pela Instrução Normativa SLTI/MPOG N.º 02/08.

6. A atuação do Estado frente às disfunções da terceirização

Atualmente, a Administração Pública enfrenta um ininterrupto ciclo de quebra e desaparecimento das empresas contratadas pelo Estado para prestação de serviços terceirizados. Essa situação tem ampliado sobremaneira as obrigações da Administração Pública, sobrecarregando-a com providências que não foram vislumbradas pela Lei de Licitações e com custos operacionais crescentes, ensejando

ainda problemas como a interrupção na prestação do serviço público e, principalmente, o não pagamento dos trabalhadores.

As instituições responsáveis têm promovido esforços conjuntos para fazer face a essas disfunções. O Tribunal de Contas da União – TCU é a principal delas enquanto responsável pelo controle externo dos gastos públicos no âmbito de todo o setor público federal, por onde passam incontáveis contratos administrativos sobre o tema, inclusive os seus próprios, constituindo-se, pois, no observatório de tudo o que ocorre.

Preocupado, portanto, com o grave quadro de interrupção dos serviços contratados, os prejuízos aos trabalhadores e prejuízos suportados pelo Erário, o TCU inaugura por meio de sua então Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan, uma representação com vistas a estudar e “apresentar proposições de melhorias nos procedimentos relativos à contratação e à execução de contratos de terceirização de serviços continuados na Administração Pública Federal” (BRASIL, 2013a).

O objetivo dos estudos é, assim, elaborar um panorama geral acerca da terceirização no setor público federal com vistas à superação de problemas que os diversos órgãos e entes públicos vêm enfrentando.

Forma-se sob coordenação do TCU um grupo de estudos, composto inicialmente por servidores do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União – AGU e do próprio TCU, passando a ser posteriormente integrado também por representantes do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal, que discutiram aspectos relacionados aos procedimentos licitatórios, à gestão e ao encerramento desses contratos.

Na gestão dos contratos, o grupo de estudos identificou que as atuais medidas adotadas pela Administração apresentam desvantagens, pois “poderiam carecer de amparo legal e eram ineficientes e extremamente onerosas para o setor público, o que poderia até mesmo inviabilizar a terceirização” (BRASIL, 2013a). As medidas aqui referidas são aquelas constantes da Instrução Normativa MPOG/SLTI 02/08.

O documento relata que “sem exceção, as providências adotadas têm sido sempre no sentido de intensificar o controle exercido sobre as contratadas, o que necessariamente aumenta o número de empregados e encargos na fiscalização desses contratos”. (BRASIL, 2013a) É destacado o aumento desmesurado de documentos com a finalidade de verificar minuciosamente o cumprimento pelas empresas contratadas de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias, criando-se “unidades específicas, com custos excessivamente elevados, para conferência dessa documentação” (BRASIL, 2013a).

O acórdão constata que a fiscalização deslocou-se do cumprimento do objeto do contrato para utilizar seu tempo a serviço do exame de uma quantidade cada vez maior de documentos que supera em muito a orientação constante na Lei de Licitações. Além disso, os servidores destacados para o exercício dessa função não possuem a qualificação necessária para o cumprimento do mister, precisando de treinamento específico, gerando custos com capacitação e grande responsabilidade para os servidores.

Assim, além das cinco certidões exigidas pela Lei nº 8.666/93, a Administração passou a solicitar das contratadas cerca de 19 documentos, que o acórdão relaciona, apresentados em cópias autenticadas ou acompanhadas dos originais, conforme previsto na Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008.

O acórdão relata a complexidade dos documentos de cunho previdenciário, trabalhista e sindical com grande dificuldade de serem compreendidos, demandando para tanto conhecimentos específicos. Além disso, o fiscal necessitaria dispor de recursos técnicos, tais como acesso a sistemas da Receita Federal do Brasil e da Caixa Econômica Federal, o que nem sempre é possível, diante da proteção aos sigilos fiscal e bancário.

Além do grande volume de documentos, estimados pelo grupo em cerca de 250 páginas mensais para um único contrato administrativo, que precisam ser conferidos pelo fiscal, inclusive relativamente às inúmeras planilhas de cálculos, as empresas, mesmo tendo apresentado documentação regular durante todo o contrato, muitas vezes não honram os compromissos trabalhistas assumidos, tornando inócuo todo o trabalho de conferência.

Diante desse quadro, o grupo de estudo conclui que apesar de tantas exigências, os efeitos esperados de pagamento dos trabalhadores não estão sendo alcançados. Por esse motivo, entendeu-se como desproporcional exigir tamanho desempenho dos fiscais, sem os instrumentos adequados, com sérios riscos de responsabilização pessoal, quando esse papel deveria estar sendo desempenhado pela Receita Federal, relativamente ao recolhimento das contribuições previdenciárias, pela Caixa Econômica Federal quanto aos depósitos de FGTS e pelos sindicatos quanto aos direitos dos trabalhadores.

Reconhece-se, pois, que o desaparecimento das empresas e o não pagamento dos trabalhadores pelas empresas, especialmente ao fim dos contratos, é conduta generalizada, tendo levado a Administração paulatinamente a adotar uma fiscalização dispendiosa, burocrática e ineficiente.

Com esses esclarecimentos, a proposta número um é de que a documentação exigida pela Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/2008 deve ser abandonada, liberando-se os fiscais de contratos para que retornem a fiscalizar apenas a prestação dos serviços. Os pagamentos às contratadas devem, pois, ser condicionados, exclu-

sivamente, à apresentação da documentação prevista na Lei 8.666/93, devendo a fiscalização quanto às obrigações trabalhistas ser realizada a partir de outros procedimentos.

Assim, o próprio TCU e instituições envolvidas com a terceirização, vislumbrando um panorama macro, concordam com a ineficácia das medidas até então adotadas relativamente aos direitos dos trabalhadores. Concordam, ainda, sobre como os custos financeiros e operacionais relativos à terceirização tem aumentado, permitindo transparecer que a terceirização, um modelo adotado sob o convincente discurso de construir uma gestão enxuta, barata e eficiente, tem sido financeira e operacionalmente dispendiosa. Além de não alcançar seu objetivo, incide sobre os trabalhadores, parte mais vulnerável nessa relação, um ônus ainda maior, pois a violação de direitos tornou-se uma regra praticada pelo próprio Estado.

Apesar disso, não são formuladas sugestões radicais de alteração do sistema, mas apenas sugere-se o retorno de um trabalho mais racional, sem intervenção nas empresas, que, no entanto, não representará em interrupção da violação aos direitos fundamentais e caracterizará o retorno às condições iniciais que ensejaram as condenações em responsabilidade subsidiária pelo Estado.

O grupo, sabedor dessa situação, propõe soluções alternativas, caso se mantenha o entendimento de que a documentação relacionada na Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008 continue sendo solicitada e examinada de forma exaustiva.

A primeira delas é a realização de estudos que busquem viabilizar a “quarteirização” de serviços mediante a contratação de empresa especializada na área contábil e administrativa, com a finalidade de prestar assistência à fiscalização, nos termos do art. 67, da Lei nº 8.666/93, dado o volume e a complexidade dos documentos e a incapacidade dos fiscais em realizar esse exame. Uma medida que certamente ampliará ainda mais os custos e também não será garantia de que as empresas terceirizantes cumprirão suas obrigações, pois se o trabalho, sendo realizado pelo Estado, não o garante, como uma quarta pessoa privada inserida nessa relação poderá fazê-lo?

A segunda alternativa seria o Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG solicitar à Caixa Econômica Federal - CEF que realize estudos com o objetivo de verificar a viabilidade de os pagamentos de terceirizados serem promovidos por uma única instituição financeira, selecionada pela Administração, a qual teria como obrigação verificar a pertinência de toda a documentação ora examinada por servidores e como contrapartida teria assegurado o depósito dos salários dos empregados. Em sendo a hipótese viável, foi sugerida a contratação direta da Caixa Econômica Federal ou, ainda, a venda da folha de pagamentos mediante leilão e a obrigatoriedade de abertura de contas-salário para pagamento pelos empregados na instituição financeira vencedora.

Trata-se da mesma sugestão de “quarteirização”, ou seja, a contratação do serviço de fiscalização contábil e administrativa, porém realizado pelos bancos, que, ao invés de serem diretamente pagos por esse serviço, receberiam a gestão da folha de pagamentos dos terceirizados de todo o serviço público federal em troca dele.

O acórdão prossegue informando sobre a ineficácia do procedimento de retenção de faturas, porquanto não possibilita o pagamento de todas as verbas rescisórias e os trabalhadores ingressam contra a Administração, visando sua responsabilização subsidiária pelo pagamento faltante. Por esse motivo, a AGU sugere o depósito judicial de tais valores, com participação da empresa, Ministério Público do Trabalho - MPT e sindicatos, visando afastar preventivamente a condenação e o ajuizamento de inúmeras demandas individuais, concentrando a contenda em um único processo.

O grupo constatou, ainda, que as apólices de seguro oferecidas em garantia dos contratos administrativos excluem expressamente a responsabilidade pelo não pagamento de verbas trabalhistas, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS e contribuição para a previdência social, orientando que as apólices sejam alteradas para a inclusão da cobertura referente a tais sinistros, propondo a redação das cláusulas contratuais voltadas a esse fim.

O grupo de estudos ainda verificou que, mesmo com a documentação requerida para comprovação de contribuições previdenciárias e depósitos de FGTS, é possível às empresas sonegarem tributos mediante o sistema de compensação e, assim, fraudarem os documentos oficiais. A sugestão é que sejam realizadas fiscalizações por amostragem pelos fiscais e que os trabalhadores sejam sensibilizados a participar da fiscalização, acessando os sistemas da Previdência Social, recentemente disponibilizado a consulta pública, com o fim de acompanharem os recolhimentos das próprias contribuições e dos próprios depósitos de FGTS. Os trabalhadores, então, acionariam os fiscais dos contratos em caso de irregularidades para que estes oficiassem a Receita Federal e adotassem as demais providências pertinentes.

Com relação à conta vinculada, o grupo de trabalho manifestou-se expressamente pela ilegalidade do procedimento, visto reconhecer que extrapola as exigências da Lei 8.666/93, além de constituir-se em indevida interferência do Estado na gestão da empresa. Ressaltou ainda o grande ônus que o procedimento enseja para o Estado, a falta de preparo dos fiscais em conhecimentos bancários e cálculos trabalhistas, desindicando sua utilização.

O acórdão prossegue relativamente aos cuidados com o procedimento licitatório e a seleção da empresa a ser contratada, sugerindo o enriquecimento das cautelas com vistas a selecionar uma empresa capaz de assumir o tamanho do encargo que o contrato representa. Para tanto, são propostas diversas medidas como a revisão dos editais utilizados até então, para fazer inserir critérios mais rigorosos de habilitação, em especial no que se refere às qualificações técnico-operacional, profis-

sional e econômico-financeira das licitantes. Trata-se de sugestões por demais técnicas e não importantes ao presente estudo, além de terem sido rechaçadas em grande parte na decisão final do acórdão TCU, tendo em vista extrapolarem as exigências legais, carecendo sua implementação de alteração legislativa.

O que há de mais relevante no acórdão examinado é a demonstração da magnitude do problema pelo órgão a quem é possível dizer com propriedade sobre sua extensão e seus efeitos sobre Administração e sobre os trabalhadores. A anamnese constata a crescente elevação dos custos operacionais e financeiros com a terceirização, a excessiva intervenção na empresa, chegando ao ponto de afirmar estar-se tornando inviável, bem como o reconhecimento da ilegalidade que se está a cometer com as soluções ditas fiscalizatórias.

Apesar do grupo de trabalho sugerir a manutenção do procedimento de retenção de faturas da empresa para pagamento direto aos empregados, o relator do acórdão reconhece como sendo ilegal, mencionando que o STJ tem várias decisões alegando não ser possível a adoção dessa medida (RMS 24.953, REsp 730080, AGRG no AI 1.030.498), o que foi agasalhado pelo próprio TCU em momento anterior, no Acórdão 2.197/2009-Plenário.

O Estado reconhece a violação aos direitos dos trabalhadores, assim como a intervenção indevida e ilegal na condução das empresas. Mas, em que pese auto afirmar-se como um esforço conjunto que visa superar tamanho desrespeito com os trabalhadores, é visível que o objetivo dos estudos se concentra em evitar a responsabilidade subsidiária do ente público. A intenção em proteger direitos sociais fundamentais não se constitui em fim dos estudos empreendidos pelo grupo de trabalho, mas um meio para alcançar a absolvição junto à Justiça do Trabalho, o que fica demonstrado pela sugestão de retorno apenas às práticas fiscalizatórias previstas pela Lei 8.666/93 e de entrega aos sindicatos quanto ao papel de vigilância do cumprimento dos direitos sociais, a quem competiria tal incumbência, segundo o documento. Esse papel também é relegado ao próprio trabalhador, que pelas sugestões deve ser incentivado a auxiliar na fiscalização dos depósitos de FGTS e recolhimento de contribuições previdenciárias.

Assim, a análise da situação mantém-se sumária e superficial, atendo-se mais aos sintomas do problema (não pagamento dos empregados, responsabilidade subsidiária, impossibilidade de fazer face a todas as exigências fiscalizatórias criadas pelo próprio Estado para evitar condenações judiciais, etc.) que às suas causas reais. As propostas formuladas não conseguem dar cabo do problema principal e até mesmo os paliativos sugeridos encontram óbices legais para continuarem sendo executados. Tanto que a primeira sugestão é o retorno ao padrão fiscalizatório estabelecido pela Lei 8.666/93, relegando a questão dos direitos dos trabalhadores a outros órgãos (Receita Federal, MTE, CEF e sindicatos), que hoje já detém a atribuição de atuar de alguma maneira nesse sentido e não o fazem a contento.

Como segunda proposta, foram sugeridos estudos sobre a possibilidade de implementar a “quarteirização”, com o fim de retirar dos servidores dos órgãos contratantes a obrigação de fiscalização quanto às obrigações trabalhistas, mas despendendo ainda mais recursos para o exercício dessa tarefa, porque serão multiplicados os contratos celebrados para dar cabo da magnitude de toda a terceirização no setor público federal.

O que se constata é que os órgãos de controle e de defesa da ordem constitucional estão sobressaltados com as disfunções acarretadas pela terceirização, em relação às quais não sabem muito bem como reagir. Reconhecendo o fracasso de todas as tentativas anteriores e diante da situação que se agrava, paradoxalmente as autoridades sugerem a criação de mais exigências, que ampliam a intervenção do Estado nas empresas e caminham no sentido de aumentar ainda mais os gastos, mediante a contratação de seguros mais caros, com cobertura para esse tipo de sinistro, tratativas junto à Superintendência de Seguros Privados – SUSEP e/ou pela contratação de uma quarta empresa para cuidar de todos esses aspectos fiscalizatórios, afastando ainda mais os trabalhadores do empregador real, o Estado.

Há também evidente preocupação com os servidores que atuam na condição de fiscais dos contratos administrativos. A todo tempo é esclarecido que os servidores não detêm conhecimentos para tantas atribuições diversas e complexas, estando sujeitos à responsabilidade pessoal por uma exigência incompatível com o cargo para o qual foram contratados.

Em síntese, é possível constatar que os trabalhadores são desrespeitados em seus direitos, o que é expressamente reconhecido pelo Estado, mas, apesar disso, as providências continuam no sentido de evitar a responsabilidade subsidiária pelas verbas não pagas aos trabalhadores, relegando ao sindicato e aos próprios trabalhadores o papel de fiscalizar o descumprimento dos direitos, como se fosse atribuição exclusivamente deles e como se tivessem condições para exercê-la efetivamente.

Existe expresso reconhecimento pelo TCU acerca da ilegalidade quanto à excessiva intervenção do Estado nas empresas contratadas, a pretexto de fiscalização das obrigações trabalhistas, tais como a retenção de faturas, o pagamento direto e a conta vinculada, sendo tais medidas não recomendadas. Apesar disso, a Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/08 sofreu alterações pelas Instruções Normativas nº 6 de 23 de dezembro de 2013, nº 3, de 24 de junho de 2014 e nº 4 de 19 de março de 2015, no sentido de operacionalizar as orientações constantes do Acórdão TCU 1214/13 – Plenário, sem o abandono das práticas nele consideradas ilegais, sofrendo, ao contrário, um endurecimento para a implementação dessas medidas.

As soluções apontadas não visam à superação de violação da ordem constitucional. Não são os princípios constitucionais de proteção ao trabalho que estão ditando a atuação da Administração, mas as necessidades de manutenção de um sistema de-

sejado pela gestão que dita as adaptações necessárias para mantê-lo, mesmo em violação às determinações do Estado Democrático de Direitos.

7. O direito subjogado à gestão

A prática da terceirização no setor público federal exemplifica, portanto, o Direito sendo subjogado pela Administração, fazendo aparecer um Estado que não se substancia em defensor do interesse público, mas que se subordina ao interesse governamental, que nitidamente representa o interesse hegemônico do capital.

A subordinação jurídica ao corpo administrativo do Estado não aparece apenas na Lei 8.666/93, mas na própria atuação das instituições jurídicas, cujo papel de resguardar a ordem jurídico-constitucional se mostra débil e mesmo incapaz de enxergar a verdade por detrás de sua própria atuação.

A terceirização vai assim consistindo em eficiente mecanismo de freio à reação dos trabalhadores, pulverizando-os em inúmeros sindicatos menores e fracos, tornando a atuação desses entes coletivos cada vez mais míope, pífia e incapaz para fazer face às ingerências do capital (ALVES, 2015).

Os terceirizados não mais pertencem aos sindicatos dos bancários, industriais, metalúrgicos ou dos servidores públicos (apesar de continuarem trabalhando dentro dos bancos, das indústrias, das siderúrgicas e dos órgãos públicos), mas se esfacelam entre aqueles (mais fortes) e os fracos e fragmentados sindicatos dos recepcionistas, dos profissionais de asseio e conservação, dos vigilantes, etc., muito menos capazes de lutar por condições de trabalho e salários melhores.

O trabalhador terceirizado deixa de pertencer a um quadro funcional próprio da empresa ou do órgão em que presta seus serviços, a grande maioria com plano de carreira estruturado, perdendo possibilidades de ascensão e de melhorias salariais, para tornar-se um trabalhador sem mais perspectivas dentro do local em que trabalha, que não ostenta o emblema da empresa onde trabalha, como se fosse um remédio genérico, sem marca, que não “veste a camisa do time” e que nada representa para a empresa ou órgão que efetivamente o contrata.

Necessário dizer que o Direito do Trabalho representa um patamar civilizatório mínimo de direitos (DELGADO, 2014), porque não garante uma emancipação do trabalhador frente à exploração capitalista, mas ameniza e evita a superexploração, permitindo-lhes meramente algum grau de dignidade. Habermas (1994) descreve o papel público que a empresa passa a ter em relação ao trabalhador, assumindo uma função social para com este. Essa relação, ao mesmo tempo em que estabelece um tipo dominante de organização do trabalho social frente à separação entre a esfera privada e esfera pública, impõe um vínculo de responsabilidade da empresa para com seus funcionários:

As empresas industriais constroem moradias ou até ajudam ao empregado para que consiga uma casa, formam parques públicos, constroem escolas, igrejas e bibliotecas, organizam concertos e sessões de teatro, mantêm cursos de aperfeiçoamento, provêem em prol de anciãos, viúvas e órfãos. Em outras palavras: uma série de outras funções que, originalmente, eram preenchidas por instituições públicas não só no sentido jurídico, mas também no sentido sociológico, passam a ser assumidas por organizações cuja atividade não é pública...

A terceirização provoca imediatamente a perda da identidade entre a empresa onde os serviços são prestados (a tomadora de serviços) e os trabalhadores, que estão a lhe servir com sua força de trabalho. A responsabilidade social da empresa para com o empregado desaparece, sem que o empregado possa se dar conta disso, porque acredita que a empresa que lhe deve essa prestação e não cumpre é aquela que assina sua CTPS, cuja estrutura organizacional, na maioria das vezes, sequer conhece. O trabalhador passa a ficar menos amparado, porque agora está vinculado, via de regra, a uma empresa com capacidade econômica muito menor e que, muito corriqueiramente, é incapaz de cumprir com suas obrigações trabalhistas, apesar de estar fisicamente inserido no ambiente de uma empresa muito mais poderosa.

Os trabalhadores são relegados a uma zona gris, onde as necessidades de avanço do capital estão a sufocá-los, retirando-lhes esse mínimo de dignidade e lhes privando até mesmo da convivência igual com os colegas de trabalho que “pertencem” à empresa, porque sequer são sócios do mesmo clube recreativo que a empresa custeia em favor de “seus” funcionários, nem residem nos bairros operários por elas construídos.

Assim, a ausência de normas que concedam ao trabalhador terceirizado exatamente as mesmas garantias asseguradas ao trabalhador não terceirizado implica em uma realidade injusta e em grande precarização das condições daquele trabalhador, tanto no âmbito da iniciativa privada, quanto no âmbito da Administração Pública. No âmbito desta última, essa precarização se torna ainda mais gritante diante da estabilidade conferida ao servidor público e da instabilidade extrema a que se sujeita o trabalhador terceirizado.

Alie-se a todas essas circunstâncias à total impossibilidade de efetivação ou de equiparação dos terceirizados com os servidores, nem após um reconhecimento de terceirização ilícita, ante a barreira intransponível do concurso público como única forma de ingresso nos quadros funcionais do Estado. Desde que haja igualdade de funções, é apenas possível o reconhecimento de equiparação salarial com os servidores públicos, conforme orientação jurisprudencial n.º 383 da Seção de Dissídios Individuais 1 do TST (BRASIL, 2010).

Importante destacar que no setor público federal, os salários dos trabalhadores terceirizados foram reduzidos às previsões constantes em convenções coletivas (BRASIL, 2008; BRASIL, 2012b), cujos sindicatos celebrantes tornam-se mais fracos a cada dia. A sucessão contínua de empresas, decorrente de quebras repentinas, inexplicadas e incontroláveis por parte do Estado, aliada à recontração sistemática dos trabalhadores, implicam a perda do direito às férias em afronta às normas de saúde do trabalho. Receber indenização por férias não usufruídas não produz os mesmos efeitos que o descanso iria ocasionar à saúde do trabalhador, sem mencionar os perdidos momentos de lazer e convivência familiar.

Além disso, foi expressamente reconhecido pelo TCU, MPOG e demais órgãos de controle que participaram do grupo de trabalho para elaboração do Acórdão TCU 1214/13 Plenário, o incremento dos custos operacionais e financeiros com a fiscalização dos contratos administrativos de terceirização, ao ponto de afirmarem estarem tornando-se inviáveis (BRASIL, 2013a).

O Acórdão TCU 1214/13 – Plenário não menciona, entretanto, os enormes custos decorrentes de contratações emergenciais, imprescindíveis para a não interrupção do serviço público e bastante mais caras que uma licitação ordinária. E apesar de mencionar as condenações judiciais em responsabilidade subsidiária, deixa de informar sobre os incalculáveis custos despendidos com a movimentação do Poder Judiciário e da Advocacia Pública nas milhares de reclamações trabalhistas contra a União todos os anos.

Assim, a terceirização apresenta-se como verdadeiro mecanismo de fraude aos direitos trabalhistas, utilizado não para permitir que a empresa tomadora se concentre e se especialize em sua atividade, como se propõe, mas como meio de redução dos direitos sociais, de aumento das desigualdades e da discriminação da parcela menos favorecida da sociedade como meio de acumulação desmedida do capital.

A continuidade da terceirização apesar de sua ineficiência como modelo de gestão faz transparecer que está a prevalecer uma vontade alheia ao interesse público constitucional, exclusiva de um grupo que controla o Estado e elegeu a terceirização como meio de repassar verba pública à iniciativa privada, quando esse dinheiro deveria estar remunerando aquele que efetivamente realiza o trabalho.

Ao invés de reconhecer o confronto com os princípios constitucionais sociais e serem apresentadas soluções efetivamente capazes de restaurar o Estado Democrático Social de Direitos, opta-se pela sobrevivência da terceirização ao custo da intervenção cada vez maior na condução da empresa, consumindo os escassos recursos humanos e financeiros do Estado em práticas que mais complicam que solucionam e colocam em questionamento os tão propalados discursos de redução das atividades estatais, eficiência e economicidade.

Após mais de vinte anos da reforma administrativa e da constatação inequívoca de tais problemas, as soluções construídas pelo Estado demonstram de forma cada vez mais evidente, a adoção de providências, cuja regulamentação, desconsideram por completo a Lei Maior.

A lógica de dominação avança inclusive por intermédio das instituições jurídico-políticas, cada vez mais subservientes e absolutamente insensíveis aos valores humanísticos e sociais (ALVES, 2015), numa comprovação da Administração impondo-se sobre o Direito para fazer prevalecer o modo de produção dominante, consoante a teoria preconizada por Offe (1984).

Institucionaliza-se a brutalização do trabalhador pelo próprio Estado como uma situação natural e invisível aos olhos de todos. A violência é transformada em algo trivial, assemelhando-se ao que ficou conhecido como banalidade – ou banalização – do mal, que, quando atinge grupos sociais, é político e ocorre onde encontra espaço institucional (ARENDR, 1999).

8. Considerações finais

As reflexões aqui trazidas buscam chamar a atenção para uma gestão pública **que se movimenta** para manter em atividade a ordem determinada pelo modo de produção dominante, fazendo da Constituição letra morta, por meio de uma regulamentação infraconstitucional que a afronta impunemente.

As providências de gestão na condução da terceirização demonstram, assim, a subordinação do Direito à Administração para fazer prevalecer a preponderância ideológica do sistema de produção dominante, por meio da qual os grupos hegemônicos utilizam o Estado como instrumento de ação para fazer prevalecer interesses privados que se passam por interesse público e em detrimento deste.

Para alcançar esse objetivo por meio das instituições, sem que nem essas possam se dar conta do que ocorre com clareza, utiliza-se a inserção da lógica privada na máquina administrativa. Mecanismo extremamente eficiente em turvar a visão das instituições e da própria sociedade acerca do verdadeiro interesse público, na medida em que o Estado antagoniza seus próprios trabalhadores junto ao Poder Judiciário no combate à sua responsabilidade subsidiária por obrigações trabalhistas que o Estado deveria estar garantido que fossem cumpridas.

É evidente que o Estado atuando como parte nas reclamações trabalhistas movidas pelos trabalhadores, defendendo sua não responsabilização subsidiária, mesmo não tendo os trabalhadores sido pagos pelas empresas contratadas, pressiona a jurisprudência contrariamente à proteção dos direitos sociais fundamentais, forçando para que a terceirização seja cada vez mais ampliada, ainda que impingindo grande precarização aos trabalhadores.

Essa performance não apenas beneficia as grandes empresas, como produz um senso comum totalmente acrítico, cuja impressão é a de que se trata de um fenômeno irrefreável, uma consequência lógica das contingências econômicas, quando, na realidade, é apenas uma dentre as muitas possibilidades a serem deliberadamente escolhidas para cumprir uma finalidade desejada.

Cabe mencionar aqui o Projeto de Lei 4330 de 2004, recentemente aprovado na Câmara dos Deputados que “Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes” (MABEL, 2004).

Esse projeto muito longe de representar segurança jurídica para os trabalhadores, como insinua a exposição de motivos (MABEL, 2004), consiste na institucionalização da precarização dos direitos diante da pressão de expansão da acumulação flexível e da ampliação da acumulação de capital com fulcro na espoliação do trabalho (SOUZA; LEMOS, 2015). Trata-se de uma reforma trabalhista, que revoga a CLT para a grande massa de trabalhadores, sem que isso seja expressamente dito.

Cumprir alertar que diversas alterações realizadas no projeto no curso da votação na Câmara dos Deputados são inspiradas (apesar desse fato não ser alardeado) nas atuais previsões constantes da Instrução Normativa SLTI/MPOG 02/08, como, por exemplo, a possibilidade de interrupção do pagamento e retenção de faturas.

Além disso, o projeto, ao longo de seu texto, excepciona diversas regras gerais que estabelece, relegando os casos que serão excluídos de sua tutela à legislação futura. Visivelmente vão sendo deixadas, ao longo do caminho, as oportunidades para que as exceções sejam tão extensas quanto determine os interesses do capital.

O Estado vai, assim, negligenciando os princípios constitucionais de proteção ao trabalho e à dignidade humana em nome de uma eficiência que apenas paira nos ensaios teóricos de alguns autores da Administração e naqueles escritos para implementar a reforma gerencial do Estado, inexistente no plano fático.

Acrítica do trabalho é no sentido de promover um chamado ao cidadão que existe em cada agente público com o fim de que despertem para o modo como estão atuando, servindo de instrumento para defesa de um interesse público viciado, utilizando os princípios de Direito Administrativo da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público numa lógica falaciosa. Está havendo uma inversão do que é interesse público e do que é interesse privado, estando as instituições agindo como defensoras do interesse governamental em detrimento do interesse público e omitindo-se na real defesa dos princípios constitucionais.

As instituições precisam sofrer um choque de realidade para refletir sobre o que verdadeiramente são, estando convidadas a olharem-se no espelho e enxergarem que a imagem que tem de si mesmas e que apresentam para a sociedade é distinta daquilo que realmente fazem.

É preciso superar o véu de ignorância e espancar a omissão individual frente aos direitos fundamentais inquestionavelmente aviltados, que contribui sobremaneira na manutenção do *status quo* e potencializa a violação do interesse público, quando, por exemplo, admite-se que a terceirização se dê às custas da intervenção na livre iniciativa e amplie o abismo existente entre o Estado e os trabalhadores que lhes prestam serviço, ao cogitar a quarteirização.

O Estado Brasileiro é uno e através da atuação conjunta e do equilíbrio entre todos os seus Poderes tem o dever de resguardar os direitos sociais, o valor social do trabalho e a dignidade humana enquanto pilares fundamentais da República Federativa do Brasil. É inadmissível que as instituições estatais e seus agentes continuem a permitir tamanha violação aos direitos sociais fundamentais daqueles a quem deveria atuar para proteger, escondida sob a bandeira falaciosa da eficiência e economicidade na gestão pública.

9. Referências bibliográficas

- ALVES, G. A lógica da terceirização e o capitalismo no Brasil: precarização do trabalho na era do neodesenvolvimentismo. O público e o Privado: dossiê trabalho e sociedade, Fortaleza, n. 25, p. 15-31, jan./Jun.. 2015. Disponível em: <<http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=1228&path%5B%5D=1224>>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- ANDERSON, P. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: <<http://www.portalmodulo.com.br/userfiles/BALAN%C3%87O%20DO%20NEOLIBERALISMO.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.
- ANTUNES, R. Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e centralidade do mundo do trabalho. 8ed. Cortez: São Paulo, 2002.
- ARENDT, H. Eichmannem Jerusalém: A Banalização do Mal. Tradução de. José Rubens Siqueira, São Paulo. Companhia das Letras, 1999.
- AZAMBUJA, D. Teoria Geral do Estado. 44 ed. São Paulo: Globo, 2005.
- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. Educação & Sociedade, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/EDS/VOL25_N89/EDS_25N89_02.PDF>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- BARROS, A. M. Curso de Direito do Trabalho. 5ed. São Paulo: LTr, 2009.
- BARROSO, L. R. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v.4, n.15, p. 11- 47, 2001. Dis-

- ponível em
<http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2016.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 9 out. 1943, retificado pelo Decreto-Lei n.º 6.353, de 1944 e retificado pelo Decreto-Lei n.º 9.797, de 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- BRASIL. Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 27 fev., 1967, retificado em 8 mar., 1967, retificado em 30 mar., 1967 e retificado em 17 jul., 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 01 mai. 2015.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula 256. Diário da Justiça. Brasília-DF, 30 set. 1986, Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256> Acesso em: 29 jan. 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 22 nov. 2014.
- BRASIL. Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 6 jul., 1993c. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 nov. 2014.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula 331. Diário da Justiça. Brasília-DF, 28 dez. 121993d. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html> Acesso em: 29 jan. 2016.
- BRASIL. Decreto n.º 2.271, de 07 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 8 jul., 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 01 mai. 2015.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Resolução n. 96. Altera o item IV do Enunciado n. 331 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Traba-

lho. Diário da Justiça. Brasília-DF, 18 set. 2000. Seção 1, p. 290. Disponível em: <<http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/handle/1939/4294>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BRASIL. Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 02, de 30 de Abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 02 mai. 2008b, p. 91. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-02-de-30-de-abril-de-2008-1>>. Acesso em: 01 nov.2014.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Orientação Jurisprudencial 383. Seção de Dissídios Individuais 1. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho. Brasília-DF, 19 abr. 2010. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDI_1/n_s1_381.html#TEMA383>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 713211. Relator Luiz Fux. Diário da Justiça. Brasília - DF, 18 set. 2012a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4304602>>. Acesso em: 20 set. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Contratação de serviços terceirizados: módulo planejamento / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012b. p. 29.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo 006.156/2011-8. Acórdão TCU Plenário AC-1214-17/13-P. Relator Aroldo Cedraz. Brasília, 22 mai., 2013a. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/-SvlHighLight?key=41434f5244414f2d4c454741444f2d3131343-43637&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;-DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&total-Documentos=1>>. Acesso em: 01 nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 6.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARELLI, R. de L. Terceirização como intermediação de mão de obra..ISBN : [85-7147-320-X]. Edição do autor. First Published using Papyrus, 2014.

CARVALHO, M. A. de S. Privatização, dívida e déficit públicos no Brasil. Texto para Discussão n.º 847. Rio de Janeiro, nov., 2001. ISSN: 1415-4765 Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2135/1/TD_847.pdf. Acesso em: 02 mar. 2016.

- CASSAR, V. B. Curso de Direito do Trabalho. 9 ed.. São Paulo: Mérito/Forense, 2014.
- DALLARI, D. de A. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DELGADO, M. G. Curso de Direito do Trabalho. 13 ed. São Paulo: LTr, 2014.
- DIEESE/CUT. Terceirização e desenvolvimento: uma conta que não fecha. Dossiê sobre o impacto da terceirização sobre os trabalhadores e proposta para garantir a igualdade de direitos. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2016
- DI PIETRO, M. S. Z. Terceirização. In: Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 215-234.
- FARIA, J. H. de. Gestão Participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.
- FERRAZ, L. Lei de responsabilidade fiscal e terceirização de mão de obra no serviço público. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 8, nov/dez, 2006/jan. 2007. Disponível em: <https://moodle.unipampa.edu.br/pluginfile.php/128282/mod_resource/content/1/LRF%20e%20terceiriza%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 07 jan. 2016.
- GIOSA, L. Ganhos de produtividade com a estratégia de serviços especializados: terceirização x primarização. 1993. Disponível em: <http://www.terceirizacaoestrategica.com.br/arquivos/apresentacao_primazia.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- HABERMAS, J. Mudança Estrutural na Esfera Pública. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1994.
- KAWABE, R. M.; FADUL, É. M. C. Luz e sombra num processo arriscado: a privatização de serviços públicos no Brasil. Anais do Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Foz do Iguaçu, PR, Brasil, v. 22, 1998. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-ap-29.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.
- KON, A. Reestruturação produtiva e terciarização no Brasil. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 149-180. mai. 1997. Disponível em <<<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2257/1197>>>. Acesso em: 06 jan. 2015.
- LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

- MABEL, Sandro. Projeto de Lei n.º 4330 de 2004. Dispõe sobre o contrato de prestação de serviço a terceiros e as relações de trabalho dele decorrentes. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267841>>. Acesso em 01/05/2015.
- MELLO, C. G. de. Quarteirização: um novo modismo gerencial? IN: RAE Light, São Paulo, jan./fev. 1995, pp. 12-16.
- MORAIS, A. de. Direito Constitucional. 20 ed. Atlas: São Paulo, 2006.
- MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. Rev. Adm. Pública [online]. 2007, vol.41, n.spe, pp. 87-96. ISSN 0034-7612. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700006>.
- NASCIMENTO, M. M do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT. F.C.. (org.) Os Clássicos da Política. Vol. 01. São Paulo: Ática, 2006, p. 188-241.
- OFFE, C. Problemas Estruturais do Capitalismo. Tradução: Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, M. C. S. Pós-Fordismo e reflexos nos contratos de trabalho. Revista da Faculdade de Direito UFPR. Paraná, v. 43, n. 0, p. 1-17, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/direito/article/viewArticle/7038>>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- SILVA, R. A. R. da; VALENÇA, M. C de A.. Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação. 1997. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Ronaldo_Rodrigues_Da_Silva/publication/269984990_Terceirizacao_e_Quarteirizacao_-_Indicativos_Estratgicos_para_Implementao/links/549abfa40cf2d6581ab2d758.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2016.
- SOUZA; F. A. S. de S.; LEMOS, A. H. de C. Terceirização e Resistência no Brasil: o projeto de Lei 4030 e a ação dos atores coletivos. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnANPAD), 39, 2015, Anais. Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2015.