

---

# TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO E DIREITOS HUMANOS: BREVES CONSIDERAÇÕES

*OUTSOURCING IN THE PUBLIC SECTOR AND HUMAN  
RIGHTS: BRIEF CONSIDERATIONS*

---

*Priscila Bessa Rodrigues  
Advogada da União*

*Especialista em Direito, Estado e Constituição, pela Universidade Candido Mendes*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Evolução histórica da terceirização de serviços no Brasil; 2 Proteção internacional do Direito ao Trabalho e violação aos Direitos Humanos no Brasil; 3 Terceirização na Administração Pública: questões atuais; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente trabalho analisa o instituto da terceirização de serviços na Administração Pública. O artigo inicia com a definição de terceirização de serviços e as razões para o seu uso, dando ênfase na legislação e na jurisprudência pátria produzidas ao longo dos anos sobre o tema. Se por um lado houve avanços com a promulgação da Constituição Federal de 1988, atualmente verifica-se a prevalência da flexibilização das relações de trabalho ao argumento das demandas de mercado, com riscos para os direitos humanos, retirando do trabalho a sua característica de inclusão social. Revela-se, assim, a necessidade de se assegurar a prevalência dos direitos fundamentais para que os trabalhadores possam usufruir de uma rede normativa trabalhista adequada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Terceirização no Serviço Público. Direito do Trabalho. Direito ao Trabalho. Direitos Humanos. Dignidade da Pessoa Humana.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the institute of outsourcing of the services in the public administration. It begins with a definition of outsourcing and the reasons for its use, with emphasis on Brazil's legislation and jurisprudence produced all over the years. While on the one hand there has been progress with the enactment of the current Constitution, nowadays has prevailed labour flexibilization, based on the argument of market demands, with human rights risks, removing from the employment its characteristic of social inclusion. The need to rescue the fundamental rights emerges in order to guarantee that workers have adequate access to labor protection system.

**KEYWORDS:** Outsourcing in the Public Sector. Labor Law. Right to Work. Human Rights. Human Dignity.

## INTRODUÇÃO

Este artigo busca, em linhas gerais, pôr em debate a aplicação do Direito no âmbito da terceirização de serviços na Administração Pública, frente a uma nova realidade social, diferente daquelas que orientaram as construções teóricas da dogmática jurídica. A partir da análise da legislação de regência e da jurisprudência sobre o tema pretende-se fazer o contraponto entre o fim perquirido pela lei com a realidade vivenciada pelos empregados terceirizados no serviço público, em especial pela leitura de campo das audiências trabalhistas nas Varas do Trabalho do Tribunal Regional da 10ª Região e pela observância da rotina dos terceirizados dentro dos órgãos públicos,<sup>1</sup> ressaltando a diferença entre o “dever ser” da dogmática jurídica e o que de fato ocorre no dia-a-dia.

Dentro deste quadro, em relação aos efeitos sociais da lei, analisar-se-á a ênfase dada na democratização e no maior acesso ao Judiciário, mostrando que a propaganda feita neste sentido apresenta algumas falhas e contradições, sobretudo diante do cenário atual da terceirização de serviços, caracterizado pela precariedade dos serviços, pela alta rotatividade das empresas e pela violação aos direitos humanos.

## 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO BRASIL

A terceirização de serviços pode ser caracterizada como o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação trabalhista que lhe seria correspondente.<sup>2</sup> Em outras palavras, é a relação trilateral formada entre o trabalhador, o intermediador de mão de obra e o tomador de serviços, marcada pela não coincidência do empregador real com o formal.<sup>3</sup> Ou seja, a terceirização materializa-se quando uma empresa desloca para um terceiro parte da sua própria atividade, ou quando incorpora o trabalho de terceiros em seus quadros.

A triangulação propiciada pela terceirização de serviços desafia o modelo dual do contrato de emprego,<sup>4</sup> cujos elementos fáticos-jurídicos estão definidos nos arts. 2º e 3º do Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de

1 A autora laborou na Coordenação Trabalhista da Procuradoria-Regional da União da 1ª Região no período de agosto de 2010 a junho de 2013, período no qual atuou perante o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, na 1ª e 2ª instâncias, na defesa dos órgãos da administração direta do Poder Executivo Federal, com sede no Distrito Federal.

2 DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 473.

3 CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do trabalho*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 510.

4 PORTO, Noemia Aparecida Garcia. *Desproteção trabalhista e marginalidade social: (im)possibilidades para o trabalho como categoria constitucional e inclusão*. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010. p. 17.

1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).<sup>5</sup> Não é despidendo registrar que o contrato de emprego é o núcleo central que possibilita a incidência de normas sociais trabalhistas protetivas.<sup>6</sup> Assim, o modelo trilateral da terceirização deve ser visto como uma exceção na contratação da força de trabalho, sob pena de ir de encontro com a estrutura teórica e normativa original do Direito do Trabalho.<sup>7</sup>

O art. 10, § 7º, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é por muitos considerado como a primeira referência legal à terceirização no âmbito do serviço público, de seguinte teor:

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

[...]

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

5 Art. 2º - Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

§ 1º - Equiparam-se ao empregador, para os efeitos exclusivos da relação de emprego, os profissionais liberais, as instituições de beneficência, as associações recreativas ou outras instituições sem fins lucrativos, que admitirem trabalhadores como empregados.

§ 2º - Sempre que uma ou mais empresas, tendo, embora, cada uma delas, personalidade jurídica própria, estiverem sob a direção, controle ou administração de outra, constituindo grupo industrial, comercial ou de qualquer outra atividade econômica, serão, para os efeitos da relação de emprego, solidariamente responsáveis a empresa principal e cada uma das subordinadas.

Art. 3º - Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.

Parágrafo único - Não haverá distinções relativas à espécie de emprego e à condição de trabalhador, nem entre o trabalho intelectual, técnico e manual.

6 PORTO, op. cit., p. 14.

7 De acordo com Gabriela Neves Delgado e Ana Carolina Paranhos de Campos Ribeiro, o “Direito do Trabalho consiste em instrumento jurídico de promoção da dignidade humana na medida em que contribui para a afirmação da identidade individual do trabalhador, de sua emancipação coletiva, além de promover sua inclusão regulada e protegida no mercado de trabalho. Por meio de contínuo aperfeiçoamento, o Direito do Trabalho promove os ideais de justiça social e de cidadania, ambos relacionados à salvaguarda da dignidade humana – diretriz norteadora do Estado Democrático de Direito.” DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, SP, v. 79, n. 2, p. 199-219, abr./jun. 2013.

Sucedeu-se a esse diploma legal o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, que foi delineando as atividades passíveis de terceirização no serviço público, aos seguintes termos:

Parágrafo único. As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Posteriormente, o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, enumerou as atividades a serem desenvolvidas, preferencialmente, por terceiros na Administração Pública Federal, assim como impôs limites aos gestores no uso da terceirização. No campo privado, a terceirização foi disciplinada a partir da década de 70 para as hipóteses de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974) e de vigilância bancária (Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983).

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) atento ao aumento da terceirização para além das hipóteses permissivas dos dispositivos acima mencionados, e atento à ausência de disciplina específica, passou a definir por intermédio da sua jurisprudência as possibilidades e os limites jurídicos do processo de terceirização no mercado brasileiro.

A Súmula nº 256 do TST, definida em setembro de 1986, era lavrada aos seguintes termos:

Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

O caráter restritivo da Súmula nº 256, aliado à experiência jurisprudencial ao longo dos anos, conduziram à revisão da mencionada Súmula, com a edição da Súmula nº 331 pelo TST, que atualmente apresenta a seguinte redação:

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

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

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

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n.º 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

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

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

Ressalta-se que o item IV da Súmula n.º 331 recebeu nova redação e os itens V e VI foram acrescidos para abarcar e delimitar a responsabilidade do ente público após o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n.º 16, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Tal decisum declarou a constitucionalidade do art. 71, § 1.º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, isentando a Administração Pública de responsabilidade fundamentada exclusivamente na culpa presumida, nos casos de inadimplência dos encargos trabalhistas pelas empresas terceirizadas. Assim, para fins de responsabilização do Poder Público, deve ser demonstrada, no caso concreto, sua incúria na escolha da pessoa jurídica fornecedora do serviço, e/ou na fiscalização da execução do contrato, culpa in eligendo ou in vigilando, respectivamente, institutos de direito privado aplicáveis supletivamente aos contratos administrativos por força do art. 54, caput, da Lei n.º 8.666/1993.

Contudo, ao invés de pacificar a questão, o julgamento da ADC nº 16 pelo STF implicou na manutenção de decisões díspares no âmbito das Turmas do TST quanto à forma de comprovação da culpa do ente público.<sup>8</sup> Há julgados que absolvem o ente público na hipótese de condenação pelas instâncias ordinárias fundamentada no mero inadimplemento da empresa contratada, sem delimitação da culpa do ente público,<sup>9</sup> e outros julgados que determinam o retorno dos autos à origem para nova análise do quadro fático-probatório.<sup>10</sup> Em algumas Turmas prevalece o entendimento de que o ônus da prova da fiscalização das obrigações trabalhistas é do ente público,<sup>11</sup> e em outras Turmas prevalece que caberia ao reclamante comprovar que o ente público não fiscalizou o contrato.<sup>12</sup> O tema continua sem definição após reconhecida a repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 603.397, substituído pelo RE 760.931, de relatoria da Ministra Rosa Weber, pendente de julgamento no STF.

Em meio à tensão de milhares de recursos sobrestados face à indefinição ente o STF e o TST acerca do tema, o Projeto de Lei nº 4.330/2004, que dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes, foi votado em regime de urgência e aprovado na Câmara dos Deputados em abril do corrente ano. Dentre as disposições do projeto de lei destacam-se a possibilidade de terceirizar parcela de qualquer atividade do contratante sem distinção entre atividade fim e atividade meio; a responsabilização solidária em caso do inadimplemento de determinadas parcelas salariais; e a sua não aplicação aos contratos de terceirização no âmbito da Administração Pública. O projeto de lei encontra-se no Senado Federal para votação.<sup>13</sup>

## **2 PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO DIREITO AO TRABALHO E VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL**

A pouca atenção dispensada pelo Poder Público ao fenômeno da terceirização de serviços e as condições precárias a que estão submetidos os trabalhadores terceirizados no serviço público reforçam o que há muito tempo vem sendo alertado por Antônio Augusto Cançado Trindade, no

8 Nesse sentido, o Parecer nº 004/2014-AMFBA/DTB/PGU/AGU, de 07.01.2014, da Dra. Anna Maria Felipe Borges Amaral, Advogada da União.

9 Processo nº TST-RR-568-80.2010.5.03.0026, DEJT de 24.04.2015.

10 Processo nº TST-RR-33900-13.2008.5.07.0021, DEJT de 28.08.2015.

11 Processo nº TST-RR-2731-18.2012.5.02.0082, DEJT de 19.12.2014.

12 Processo nº TST-AIRR-199-59.2013.5.15.0087, DEJT de 26.06.2015.

13 Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120928>>. Acesso em: 28 set. 2015.

sentido de que “A visão atomizada ou fragmentada dos direitos humanos leva inevitavelmente a distorções, tentando postergar a realização dos direitos econômicos e sociais e um amanhã indefinido”.<sup>14</sup>

Os direitos humanos, aqui entendidos como núcleo essencial de direitos, inerentes a todas as pessoas, que permitem diferenças na sua aplicação em razão do seu caráter multicultural,<sup>15</sup> não podem ser deixados em segundo plano. Segundo Flávia Piovesan,<sup>16</sup> os Direitos Humanos não são absolutos, estáticos, ou imodificáveis, mas, sim, encontram-se em constante processo de elaboração e redefinição. Além disso, possuem particularidades culturais e caracterizam-se pela especificação de sujeitos de direitos, já que a efetiva proteção dos direitos humanos demanda não apenas políticas universalistas, mas também específicas, voltadas a grupos vulneráveis, sendo essa particularidade compatível com sua universalidade e indivisibilidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Resolução 217 A (III), da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, assim dispôs ao tratar do Direito ao Trabalho:

#### Artigo 23

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

---

14 TRINDADE, Antônio A. Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos. In: SOUSA JR., José Geraldo et al. *Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*, v. 1. Porto Alegre: Síntese, 2004.

15 ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos Como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

16 Sobre o multiculturalismo, consultar: PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 1, n. 1, São Paulo: 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&tlng=pt)>. Acesso em: 08 set. 2015.



Mesmo antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por intermédio da formulação e aplicação de diversas normas internacionais do trabalho, já fornecia um mínimo de proteção aos trabalhadores. A Declaração de Filadélfia de 1944, relativa aos fins e objetivos da OIT, destaca-se por reafirmar quatro princípios fundamentais: que o trabalho não é uma mercadoria; que a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto; que a penúria é uma ameaça à prosperidade de todos; e que a luta contra a carência deve ser tripartite, envolvendo representantes do Estado-Membro, dos trabalhadores e dos empregadores. Ou seja, dita Declaração realça que o trabalho não deve ser visto apenas sob o prisma econômico, mas sim, como um elemento que assegure o progresso da humanidade.

Contudo, como preleciona Noemia Aparecida Garcia Porto, em que pese a internacionalização do Direito ao Trabalho e a incorporação de suas normas internacionais, não há uma trajetória ascendente na garantia da dignidade dos trabalhadores.<sup>17</sup> As condições atuais de trabalho vivenciados pelos terceirizados no serviço público no Brasil revelam que a pretexto da redução da máquina pública, com a concentração do ente público na atividade finalística do órgão, o Direito ao Trabalho vem sendo constantemente violado. À essa constante violação está associado o discurso de que a terceirização é um fenômeno natural e inevitável na economia atual. Discurso esse que se destina mais a restringir os direitos trabalhistas do que decorre de uma fatalidade econômica da contemporaneidade.

Como exemplo da violação aos Direitos Humanos, cite-se que dados do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos (Dieese) revelam que os riscos de um empregado terceirizado morrer de acidente de trabalho é, em média, 5 vezes maior que no segmento próprio.<sup>18</sup> Isso decorre, dentre outros, da precarização da relação de trabalho, em razão sobretudo da intensificação da jornada,<sup>19</sup> quer seja por meio da realização de horas extras, quer seja pela cobrança e práticas abusivas por maior rapidez, qualidade e produtividade.

17 PORTO, op. cit., p. 157.

18 <<http://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2010/estPesq50TerceirizacaoEletrico.pdf>> e <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAAF91A9E060F/Prod03\\_2007.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAAF91A9E060F/Prod03_2007.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2015.

19 Segundo Sadi Dal Rosso, "Há intensificação do trabalho quando se verifica maior gasto de energias do trabalhador no exercício de suas atividades cotidianas. Quando se trata de trabalho físico, os resultados aparecem em medidas tais como maior número de veículos montados por dia por pessoa etc. Quando o trabalho não é físico, mas de tipo intelectual, como no caso do pesquisador, ou emocional, como o que ocorre com o educador e a enfermeira, os resultados podem ser encontrados na melhoria da qualidade mais do que na quantidade de pessoas atendidas". DAL ROSSO, Sadi. *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. p. 21.

O aumento do acesso à Justiça do Trabalho tampouco tem garantido que os trabalhadores terão suas demandas satisfatoriamente resolvidas. A observação das audiências nas Varas do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (Distrito Federal e Tocantins) revela, em grande parte, que nas conciliações e nas audiências prima-se mais pela manutenção do atual estado de desequilíbrio reinante do que por mudança social, quer seja por meio de ações repressivas impedindo a fala das partes, quer seja pela minimização do conflito frente à preocupação dos magistrados quanto à quantidade de processos em pauta.

Isso decorre, dentre outros, da rotina cartorária de agendamento das audiências inaugurais com intervalos de 5 minutos e das audiências de instrução com intervalos de 15 minutos, o que implica em constantes atrasos, causando transtornos às partes, advogados e magistrados, que precisam conciliar outros compromissos e audiências no mesmo dia. Ademais, a jurisprudência pátria tem se concentrado apenas na recomposição patrimonial das dívidas trabalhistas, quando deveria atuar primordialmente no resgate do trabalho como categoria de inclusão social, repelindo, com isso, o formalismo inócuo.

### 3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: QUESTÕES ATUAIS

Analisando-se a realidade vivenciada pelos trabalhadores no Brasil, constata-se que o aumento das contratações por empresas terceirizadas tornou mais precárias as condições de vida desses trabalhadores, principalmente tendo em vista a alta rotatividade das empresas prestadoras de serviços, que impedem a integração do trabalhador nessas empresas. O que se verifica hoje é que o direito tem se voltado para a lógica da economia, com a primazia do modo de produção mais rentável, mesmo que isso implique em baixos salários, instabilidade e ausência de ascensão funcional para a classe trabalhadora.<sup>20</sup> Evidencia-se, assim, a monetarização das relações de trabalho, em que os direitos econômicos e sociais ficam subordinados às expectativas da economia de mercado, pautada pelo lucro e pela competitividade.<sup>21</sup>

Diante de tal cenário, a Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo Federal, tem adotado medidas no intuito de resguardar os direitos dos trabalhadores terceirizados, evitando-se, com isso, a responsabilização subsidiária do ente público. A Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), disciplina o instituto da conta vinculada, consistente na criação de uma conta

<sup>20</sup> PORTO, op. cit., p. 48.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 11.

bancária específica para fins de depósito das provisões para pagamento das verbas trabalhistas. Além disso, prevê a possibilidade de a Administração efetuar o desconto na fatura para fins de pagamento direto dos salários e demais verbas trabalhistas, quando houver falhas no cumprimento dessas obrigações por parte da contratada.

Por sua vez, registre-se a atuação conjunta do consultivo e do contencioso do órgão de representação judicial e extrajudicial da União na prevenção de litígios judiciais. Tal atuação é realizada principalmente por medidas proativas no âmbito judicial com a finalidade de bloquear faturas da empresa inadimplente e efetuar o pagamento direto aos terceirizados, nos casos em que os órgãos ou entidades se ressentem de assim proceder administrativamente. Dentre as medidas proativas destacam-se o ajuizamento de ação civil pública, ação cautelar, ação de consignação em pagamento ou outra medida judicial a depender da jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho de cada Região. Outrossim, ressalta-se a ampla divulgação das teses de defesa mínima com o intuito de garantir maior eficiência e uniformidade na atuação do órgão de representação judicial da União.

Muito ainda há para ser feito pelo Executivo Federal, que não se reduz apenas na recomposição salarial dos trabalhadores, mesma crítica direcionada ao Poder Judiciário. Como exemplo, o fortalecimento do sindicalismo é medida que se impõe, diante do seu caráter de consciência de classe, de capacidade de reivindicação coletiva e de apresentação de demandas por direitos, retomando os laços de solidariedade entre os trabalhadores que se encontram no mesmo contexto fático-jurídico.<sup>22</sup>

Por sua vez, a recente publicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS), e prevê a articulação de mecanismos de participação social já existentes na Administração Pública Federal, tais como conselhos, ouvidorias, comissões, mesas de diálogos, audiências públicas, consultas públicas e ambiente virtual de participação social, além de estabelecer orientações para seu funcionamento, contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, inclusive dos trabalhadores.

Com efeito, o desafio posto à Administração Pública é pensar o Direito ao Trabalho dentro da perspectiva de rede, com a participação da sociedade civil, com vistas a assegurar a dignidade dos trabalhadores terceirizados no serviço público e a superação da despolitização das profissões jurídicas. Dentro da perspectiva que Boaventura de Sousa Santos caracterizou como campo de experimentação política,<sup>23</sup> pensar o

<sup>22</sup> PORTO, op. cit., p. 108.

<sup>23</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

campo de atuação e as possibilidades que se abrem para os operadores do direito que atuam dentro do Estado, tanto no Poder Executivo quanto nos Poderes Judiciário e Legislativo, como para aqueles que atuam em espaços não institucionalizados, com o envolvimento de toda a comunidade, permitindo que diferentes soluções institucionais e não institucionais coexistam e divirjam para assim gerar resultados que impliquem em melhorias na condição social dos trabalhadores.

#### 4 CONCLUSÃO

O objetivo proposto pelo presente artigo situa-se em discutir a terceirização no serviço público não como um dado inevitável da economia de mercado, mas sim, como um modo de organização da força de trabalho que exige demandas por direitos, em consonância com os preceitos insculpidos na Constituição Federal. Pensar a livre iniciativa e o valor social do trabalho dentro de uma perspectiva democrática de direito. Reconhecer que o problema da terceirização não reside exclusivamente no adimplemento das verbas trabalhistas, mas situa-se principalmente na integração do trabalhador na vida da empresa.<sup>24</sup>

O olhar sobre essa realidade contraditória e desigual leva à reflexão de que o direito - que se pretende ser justo, modelo de legítima organização social da liberdade<sup>25</sup>-, necessita de maior participação social, com emergência de novos atores sociais,<sup>26</sup> ou com fortalecimento dos coletivos de trabalhadores já existentes, com vistas a assegurar a realização da cidadania dos trabalhadores terceirizados no serviço público.

A iminência atual da aprovação do projeto de lei (des)regulamentando a terceirização de serviços pelo Congresso Nacional realça a necessidade de enfatizar a indisponibilidade das normas trabalhistas, separando-se o valor do trabalho da lógica da economia. Como registrado por Paulo Freire

24 PAIXÃO, Cristiano. Terceirização: o trabalho como mercadoria. In: *Observatório da Constituição e da Democracia*, nº 3, Brasília, abril de 2006b. p. 9.

25 Para Roberto Lyra Filho, “Justiça é Justiça Social, antes de tudo: é atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação duma sociedade, em que cessem a exploração e opressão do homem pelo homem; e o Direito não é mais, nem menos, do que a expressão daqueles princípios supremos, enquanto modelo avançado de legítima organização social da liberdade. [...] Direito é processo, dentro do processo histórico, não é uma coisa feita, perfeita e acabada: é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão novas conquistas.” LYRA FILHO, Roberto. O que é direito. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982. p. 86.

26 Nas lições de Antônio Carlos Wolkmer, o “novo sujeito coletivo” é “um sujeito vivo, atuante e livre, que se autodetermina, participa e modifica a mundialidade do processo histórico-social”. Ao se organizarem, esses novos sujeitos coletivos criam direitos paralelos às normas estatais postas, renovando as práticas jurídicas, atuando como instrumento de transformação social e de emancipação humana. WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

na pedagogia do oprimido: a libertação não pode provir do opressor no cenário atual.<sup>27</sup> Reforça-se, contudo, que tal assertiva não deve ser levada ao extremo, ao ponto de pensar-se que a emancipação dos trabalhadores terceirizados dependa unicamente da atuação destes.<sup>28</sup> Destarte, a luta pela promoção e proteção ao Direito ao Trabalho dos empregados terceirizados não pode ser vista exclusivamente pela ação do Estado ou pela ação dos trabalhadores, mas sim, pela convergência de esforços entre esses, conjuntamente com os operadores do direito, no intuito de desenvolver práticas sociais emancipatórias.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos Como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

CASSAR, Vólia Bomfim. *Direito do trabalho*. 5. ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 510.

DAL ROSSO, Sadi. *Mais trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. p. 21.

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, SP, v. 79, n. 2, p. 199-219, abr./jun. 2013.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 473.

DEMO, Pedro. Pobreza política, direitos humanos e educação. In: SOUSA JR., José Geraldo et al. *Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*, v. 1. Porto Alegre: Síntese, 2004.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1982. p. 86.

PAIXÃO, Cristiano. Terceirização: o trabalho como mercadoria. In: Observatório da Constituição e da Democracia, nº 3, Brasília, abril de 2006b. p.8-9.

---

<sup>27</sup> FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

<sup>28</sup> DEMO, Pedro. Pobreza política, direitos humanos e educação. In: SOUSA JR., José Geraldo et al. *Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*, v. 1. Porto Alegre: Síntese, 2004.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 1, n. 1, São Paulo: 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&tlng=pt)>. Acesso em: 08 set. 2015.

PORTO, Noemia Aparecida Garcia. *Desproteção trabalhista e marginalidade social: (im)possibilidades para o trabalho como categoria constitucional e inclusão*. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos. In: SOUSA JR., José Geraldo et al. *Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*, v. 1. Porto Alegre: Síntese, 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*. São Paulo: Saraiva, 2008.