



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 85.917/2015-AsJConst/SAJ/PGR

**Arguição de descumprimento de preceito fundamental 324/DF**

Relator: Ministro **Roberto Barroso**  
Requerente: Associação Brasileira do Agronegócio – ABAG  
Interessado: Tribunal Superior do Trabalho

CONSTITUCIONAL E TRABALHISTA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES DA JUSTIÇA DO TRABALHO. INTERPRETAÇÃO DA SÚMULA 331 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS. NÃO CONHECIMENTO. ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. NÃO ESPECIFICAÇÃO DOS ATOS DO PODER PÚBLICO QUESTIONADOS. DECISÕES JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO. NÃO CABIMENTO DE ADPF CONTRA SÚMULA. CONSTITUCIONALIDADE DA SÚMULA 331 DO TST.

1. Não possui legitimidade ativa para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), pois não representa categoria específica. Precedentes.
2. É inepta petição inicial de ADPF que não individualize os atos do poder público objeto de impugnação. Precedentes.
3. Não cabe ADPF para contestar decisões judiciais transitadas em julgado. Precedentes.
4. É inadmissível ADPF para questionar súmula de jurisprudência de tribunal superior. Precedentes.
5. É incompatível com a Constituição da República a intermediação de mão de obra em atividade-fim.
6. Não se deve conhecer arguição de descumprimento de preceito fundamental que não atenda ao princípio da subsidiariedade, isto é, se existe meio alternativo para sanar a alegada lesão a preceito fundamental. Precedentes.

7. É irregular procuração que não outorgue poderes específicos para propor ADPF. Necessidade de intimação da requerente para regularizar a representação processual, sob pena de indeferimento da petição inicial, na hipótese de superação das demais preliminares.

8. Parecer pelo não conhecimento da ADPF; no mérito, por improcedência do pedido.

## I RELATÓRIO

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), contra decisões proferidas na Justiça do Trabalho que aplicam a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, cujo teor é o seguinte:

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 nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente[s] 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 nº 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.

Alega que as decisões da Justiça do Trabalho, ao restringirem a terceirização de parte das atividades realizadas por diversas empresas, com fundamento na súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, violariam o art. 1º, IV, da Constituição da República, que arrola, como fundamento da República Federativa do Brasil, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Aponta como preceitos fundamentais ofendidos a liberdade de contratação, a legalidade e a livre concorrência (art. 5º, *caput* e II, e art. 170, IV, da CR).

Requer medida cautelar para suspender o andamento de processos, em todas as instâncias, que possuam como objeto a legalidade de terceirização de serviços por empresas. Pede procedência da arguição, para se julgar inconstitucional “interpretação adotada em reiteradas decisões da Justiça do Trabalho, as quais vedam a prática da terceirização sem legislação específica aplicável que a proíba, em clara violação aos preceitos constitucionais fundamentais da legalidade, da livre e da valorização do trabalho”.

O relator determinou à requerente o seguinte: “i) complementar a instrução do feito, comprovando a existência de associados mantenedores em ao menos 9 ([...]) estados da federação e anexando os respectivos contratos/estatutos sociais; e ii) deduzir as razões pelas quais entende que seus associados efetivamente integram uma mesma categoria econômica” (peça 84).

A Procuradoria-Geral da República solicitou juntada de cópia de parecer oferecido no recurso extraordinário com agravo (ARE) 713.211/MG, em razão da identidade do tema. Opinou pelo indeferimento da medida liminar e pediu vista, para falar sobre o mérito da arguição (peça 91).

Em resposta ao despacho de 22 de outubro de 2014 (peça 84), a requerente protocolizou petição a fim de comprovar legitimidade (peça 93).

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 135).

O Tribunal Superior do Trabalho, em informações, defendeu inépcia da petição inicial. Destacou que, a despeito de a postulação mencionar ações em curso na Justiça Laboral, foram colacionadas apenas duas decisões, de maneira que seu real foco seria a súmula 331. A arguição tampouco atenderia ao princípio da subsidiariedade, porquanto a repercussão geral da matéria foi reconhecida no ARE 791.932/DF, de maneira que o sobrestamento das causas com questão idêntica poderia ser efetuado no curso daquele processo. Por fim, elucidou que a hipótese de contratação de empresa

terceirizada para fornecimento de empregados era tema que demandava tratamento jurídico, que veio a ocorrer na súmula 331, “para assegurar igualdade de condições de trabalho e de salários dos empregados terceirizados frente aos empregados efetivos da empresa contratante” (peça 138).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por ilegitimidade da ABAG, por considerar que a associação não representa interesses de categoria específica, mas empresas que possuem atividades variadas relacionadas ao agronegócio. Destacou que não veio aos autos procuração com poderes específicos para propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental. No mérito, consignou que as interpretações judiciais conferidas à súmula 331/TST objetivam “preservar a valorização do trabalho como condição da dignidade da pessoa humana, bem como assegurar a equalização da relação entre o capital e o trabalho na ordem social”. Posicionou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência (peça 148).

Solicitaram ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*: Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT (peça 55); Central Brasileira do Setor de Serviços – CEBRASSE (peça 69); Sindicato dos Empregados em Empresas de Prestação de Serviços a Terceiros, Colocação e Administração de Mão de Obra, Trabalho Temporário, Leitura de Medidores e Entrega de Avisos do Estado de São Paulo – SINDEEPRES (peça 75); Associação Brasileira de Telesserviços – ABT (peça 78); Confederação Nacio-

nal do Sistema Financeiro – CONSIF (peça 86); Confederação Nacional de Serviços (peça 140); Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação – Brasscom (peça 150) e Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical (FS), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e Nova Central dos Trabalhadores (NCST) (peça 152).

É o relatório.

## II PRELIMINARES

### II.1 ILEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE

Legitimidade ativa *ad causam* de entidades de classe de âmbito nacional para provocar controle concentrado de constitucionalidade, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, depende de: (i) homogeneidade da categoria que represente;<sup>1</sup> (ii) representatividade da categoria em sua totalidade;<sup>2</sup> (iii) não hibridismo na composição;<sup>3</sup> (iv) comprovação de caráter nacional pela presença de membros ou associados em, pelo menos,

---

1 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Questão de ordem na ação direta de inconstitucionalidade 108/DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. 13/4/1992, unânime. *Diário da Justiça*, 5 jun. 1992; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 141, p. 3.

2 STF. Plenário. ADI 1.486-MC/DF. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 19/9/1996. *DJ*, 13 dez. 1996.

3 STF. Plenário. ADI 146/RS. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 6/5/1998, un. *DJ*, 19 dez. 2002; *RTJ*, v. 139, p. 391.

nove Estados da Federação;<sup>4</sup> (v) vinculação temática entre objetivos institucionais da postulante e norma impugnada.<sup>5</sup>

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO (ABAG) representa diversas categorias, integrantes de segmentos distintos. Não tem, por isso, legitimidade ativa *ad causam* para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, uma vez que “não é possível identificar uma classe definida de associados”.<sup>6</sup>

Representatividade de entidades de classe relaciona-se à homogeneidade de interesses dos membros associados. O próprio estatuto social da ABAG prevê como sua finalidade a integração de “todos os segmentos do Agronegócio brasileiro” (art. 7º), entendendo por agronegócio operações de (i) produção e distribuição de suprimentos agropecuários; (ii) produção na propriedade rural; (iii) armazenamento, processamento e transformação de produtos agropecuários, e (iv) distribuição e comércio de produtos agropecuários e serviços e produtos deles originados (art. 6º) – peça 6 do processo eletrônico.

Em outras palavras, o próprio estatuto social da ABAG permite a associação de membros integrantes de segmentos econômicos distintos, conectados apenas por exercerem atividades

---

4 STF. Plenário. ADI 108-QO/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 13/4/1992. *DJ*, 5 jun. 1992; *RTJ*, v. 141, p. 3.

5 STF. Plenário. ADI 1.873/MG. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 2/9/1998. *DJ*, 19 set. 2003.

6 STF. Plenário. ADI 3.900/AM. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 2/12/2010, maioria. *DJe* 212, 7 set. 2011.

concernentes ao agronegócio. Consulta ao sítio eletrônico da associação torna evidente a heterogeneidade de sua composição.<sup>7</sup> A título exemplificativo, integram a ABAG as seguintes entidades: Caixa Econômica Federal; Cooperativa Regional dos Cafeicultores de Guaxupé Ltda (COOXUPÉ); Usina Alto Alegre S/A – Açúcar e Alcool, Gaia Agro Securitizadora S/A; Bayer S/A e Associação Nacional de Defesa Estatal (ANDEF), entre outras.

Nesse sentido é o posicionamento da Advocacia-Geral da União:

Assim, a Associação Brasileira do Agronegócio não representa os interesses de uma categoria específica, mas, como sua própria denominação indica, congrega pessoas jurídicas vinculadas a atividades distintas, que têm como único liame o fato de exercerem atividades relacionadas ao agronegócio.

De fato, dentre os associados à autora, cujo rol instrui a petição inicial, constam empresas e associações relacionadas a atividades variadas, como, por exemplo, produção de soja, comércio atacadista de café em grão, exportação de sucos cítricos, fabricação de álcool, indústria de defensivos agrícolas, dentre outros ramos empresariais.

É evidente, portanto, a heterogeneidade da ABAG, o que impõe reconhecimento de ilegitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental.

---

<sup>7</sup> Disponível em: < <http://zip.net/blq8lm> > ou < [http://www.abag.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5&Itemid=135](http://www.abag.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=135) >. Acesso em 15 maio 2015.



## II.2 INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL: NÃO ESPECIFICAÇÃO DAS DECISÕES IMPUGNADAS

Ainda que seja superada a preliminar de ilegitimidade ativa da Associação Brasileira do Agronegócio, a arguição de descumprimento não deve ser conhecida.

Muito embora a petição inicial se dirija a “decisões judiciais proferidas no âmbito da Justiça do Trabalho, das quais tem resultado restrição, limitação e impedimento à liberdade de contratação de serviços por empresas”, a arguente não se desincumbiu do ônus de especificar os atos do poder público (art. 3º, II, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999), no caso, sentenças e acórdãos da Justiça do Trabalho, que violariam a Constituição da República e mereceriam exame em controle concentrado de constitucionalidade.

Ao discorrer acerca de interpretações judiciais sobre a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a ABAG transcreve trechos de decisões e traz referências dos julgados em notas de rodapé (por exemplo, nas notas 33, 34, 35 e 36). No tópico destinado a demonstrar os requisitos para concessão de medida cautelar, transcreve trechos de decisões da 2ª Vara do Trabalho de Araraquara (SP) na ação civil pública 000094-89.2013.5.15.0079 e da 16ª Vara do Trabalho de Salvador (BA) na ação civil pública 0001111-25.2011.5.05.0016. O pedido final tampouco indica as decisões que afrontariam preceitos fundamentais da ordem constitucional. Ao revés, consubstancia-se em postulação genérica.

O Ministro CARLOS BRITTO, ao apreciar a ADPF 55/DF, cujo objeto constituía a maneira como o Ministério do Trabalho e Emprego analisava procedimentos de registro sindical, negou seguimento à arguição, por entender que o requerente se omitira em “indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados”.<sup>8</sup>

Esse também foi um dos fundamentos utilizados pelo Ministro GILMAR MENDES para extinguir a ADPF 96/DF, a qual questionava a atuação do Ministério Público do Trabalho em impedir cobrança, por entidades sindicais, de contribuições de todos os integrantes da categoria. Destaca-se trecho da decisão:

Em verdade, o pedido sequer tem um objeto determinado, na medida em que impugna o próprio exercício, pelo Ministério Público do Trabalho, de suas competências constitucionais e legais para sugerir a assinatura de termos de conduta e ajuizar ações civis públicas. O art. 3º da Lei nº 9.882/99 é claro ao exigir que a petição inicial especifique o ato questionado, sob pena de seu indeferimento liminar por inépcia.<sup>9</sup>

Ainda se entendendo que foram impugnadas as decisões mencionadas ao longo da fundamentação, verifica-se que muitas delas estão acobertadas por trânsito em julgado.

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica de que ADPF não é instrumento apto a desconstituir coisa julgada. Foi o que decidiu, por exemplo, no agravo regimental na ADPF 134/CE, relatada pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI:

8 STF ADPF 55/DF. Rel.: Min. CARLOS BRITTO, decisão monocrática. 23/8/2007. *DJe* 91, 29 ago. 2007.

9 STF ADPF 96/DF. Rel.: Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática. 3 out. 2006. *DJ*, 19 out. 2006.

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. VINCULAÇÃO DO REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS AO SALÁRIO MÍNIMO. COISA JULGADA. NORMAS QUE PERDERAM SUA VIGÊNCIA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO IMPROVIDO.

I – O presente caso objetiva a desconstituição de decisões judiciais, dentre as quais muitas já transitadas em julgado, que aplicaram índice de reajuste coletivo de trabalho definido pelos Decretos Municipais 7.153/1985, 7.182/1985, 7.183/1985, 7.251/1985, 7.144/1985, 7.809/1988 e 7.853/1988, bem como pela Lei Municipal 6.090/86, todos do Município de Fortaleza/CE. **Este instituto de controle concentrado de constitucionalidade não tem como função desconstituir coisa julgada.**

II – A arguição de descumprimento de preceito fundamental é regida pelo princípio da subsidiariedade a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado.

III – A ação tem como objeto normas que não se encontram mais em vigência. A ofensa à Constituição Federal, consubstanciada na vinculação da remuneração ao salário mínimo, não persiste nas normas que estão atualmente em vigência.

IV – Precedentes.

V – A admissão da presente ação afrontaria o princípio da segurança jurídica.

VI – Agravo regimental improvido.<sup>10</sup>

Conquanto seja a ADPF “remédio supletivo para os casos em que não caiba ação direta de inconstitucionalidade”,<sup>11</sup> não pode ser utilizada com intuito de subverter coisa julgada material, a qual

10 STF. Plenário. ADPF 134-AgR-terceiro/CE. Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. 3/6/2009, un. *DJe* 148, 6 ago. 2009. Sem destaque no original.

11 MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. Comentário ao artigo 102, § 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo W.; \_\_\_\_\_ (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.393.

constitui garantia constitucional prevista no rol de direitos fundamentais do art. 5º da Constituição da República.<sup>12</sup>

### II.3 DESCABIMENTO DE ADPF CONTRA SÚMULA

Do exposto, verifica-se que a finalidade principal desta arguição de descumprimento é, em realidade, impugnar a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Muito embora a petição inicial se declare direcionada a decisões proferidas na Justiça do Trabalho, das quais teria “resultado restrição, limitação e impedimento à liberdade de contratação de serviços por empresas” vinculadas ao quadro associativo da ABAG, a fundamentação e o pedido da arguição evidenciam que seu propósito verdadeiro é impugnar a súmula. São diversos os trechos da postulação em que se verifica irresignação da arguente no que se refere ao enunciado. Vejam-se passagens a título exemplificativo:

São inúmeras as ações em que veiculadas tais pretensões [*como se verá no item 2.2*], que têm sido acolhidas, lamentavelmente, em decisões proferidas em todos os graus de jurisdição na Justiça do Trabalho, com fundamento na Súmula 331. [P. 6 da peça 1.]

O que se está aqui afirmando, textualmente, é: a interpretação judicial do entendimento consolidado na Súmula 331, quanto à terceirização, tem conduzido, concretamente, à desconsideração total e absoluta das normas constitucionais que garantem ao empresário a liberdade de organizar suas atividades, a fim de obter melhor qualidade nos resultados [*produto ou serviços*], re-

---

12 “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [...]”.

dução dos custos, maior competitividade [*inclusive perante o mercado estrangeiro*], maior participação no mercado de consumo, conseqüentemente com o aumento da geração de emprego.

A Súmula 331, como já mencionado, considera lícita a terceirização de serviços em três hipóteses específicas – trabalho temporário, segurança, limpeza e conservação – e em uma hipótese geral – quando os serviços se relacionam à atividade-meio do empregador, desde que não haja pessoalidade e subordinação. Sobretudo em relação a essa última hipótese [...], é que tem havido interpretação extremamente restritiva [*senão proibitiva mesmo*] da terceirização. [P. 18 da peça 1.]

A interpretação de um dos conceitos adotados na Súmula 331 – a subordinação – também tem conduzido ao mesmo resultado [= restrição/impedimento à terceirização não compatível com a Constituição Federal e/ou legislação em vigor]. Percebe-se, em várias decisões proferidas na Justiça do Trabalho, que todo e qualquer ato de orientação quanto à consecução dos serviços terceirizados [mesmo que através de gerentes, supervisores das empresas contratadas] é interpretado como prova de subordinação, diante da qual, inevitavelmente, a terceirização é reputada ilegal. [P. 23 da peça 1.]

O pedido também torna evidente o objetivo da arguição:

Pede, ainda, que seja julgada procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para o fim de reconhecer, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a inconstitucionalidade da interpretação adotada em reiteradas decisões da Justiça do Trabalho, as quais vedam a prática da terceirização sem legislação específica aplicável que a proíba, em clara violação aos preceitos constitucionais fundamentais da legalidade, da livre iniciativa e da valorização do trabalho, decisões estas que tem resultado concretamente em um inconstitucional obstáculo quase insuperável à terceirização. [P. 45 da peça 1.]

Procedência do pleito tornaria ineficaz a súmula 331 do TST.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental, todavia, não se presta a impugnar súmula e orientação jurisprudencial, consoante posicionamento reiterado desse Supremo Tribunal:

AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ENUNCIADOS DE SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REVISÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO DA ARGUIÇÃO. 1. O enunciado da Súmula desta Corte, indicado como ato lesivo aos preceitos fundamentais, não consubstancia ato do Poder Público, porém tão somente a expressão de entendimentos reiterados seus. À arguição foi negado seguimento. 2. Os enunciados são passíveis de revisão paulatina. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é adequada a essa finalidade. 3. Agravo regimental não provido.<sup>13</sup>

Esse entendimento tem sido repisado em decisões monocráticas pelos relatores de ADPFs, propostas em face de súmulas e orientações jurisprudenciais (OJs). Por exemplo, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI não admitiu a ADPF 229, contra a OJ 345 da Seção de Dissídios Individuais I (SDI-I) do TST.<sup>14</sup>

Portanto, também por essa razão, não deve ser conhecida esta arguição.

#### II.4 DESATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

O conhecimento desta ADPF também encontra óbice na inobservância da regra da subsidiariedade, que rege essa espécie procesual e está positivada no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Impõe-se, como requisito para conhecimento de ADPF, inexistência de outro meio eficaz para sanar a alegada lesividade a preceitos fundamentais.

---

13 STF. Agravo regimental na ADPF 80/DF Rel.: Min. EROS GRAU, 12/6/2006, unânime. *Diário da Justiça*, 10 ago. 2006.

14 STF ADPF 229/DF Rel.: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, 14/3/2012, decisão monocrática. *DJe* 57, 19 mar. 2012.

O princípio da subsidiariedade determina não apenas que descaibam ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, mas também que os instrumentos subjetivos disponíveis não sejam suficientes para solucionar a controvérsia. É esse o correto entendimento de LUÍS ROBERTO BARROSO, em obra doutrinária:

O descabimento de outros mecanismos concentrados de controle de constitucionalidade, como assinalado, é um elemento necessário para caracterizar a presença da subsidiariedade que justifica a ADPF. Não se trata, porém, de elemento suficiente. Além da presença dos demais requisitos referidos acima, é preciso que os mecanismos subjetivos existentes sejam insatisfatórios, justificando uma intervenção concentrada por parte do STF. Se tais mecanismos forem adequados para afastar eventual lesão, não se justifica o uso da ADPF. **O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais.** Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao Supremo Tribunal Federal – pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva.<sup>15</sup>

Consoante menciona a ABAG, encontra-se pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal o recurso extraordinário com agravo 713.211/MG, que tramita sob o rito da repercussão geral e cujo tema coincide com a matéria aqui debatida:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDA-

---

15 BARROSO, Luís Roberto. *O controle concentrado de constitucionalidade no Direito brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 331-332. Sem destaque no original.

DE DE TERCEIRIZAÇÃO E SUA ILICITUDE. CONTROVÉRSIA SOBRE A LIBERDADE DE TERCEIRIZAÇÃO. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS PARA A IDENTIFICAÇÃO DO QUE REPRESENTA ATIVIDADE-FIM. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.<sup>16</sup>

O julgamento daquele recurso pelo STF é meio judicial plenamente apto a sanar de forma geral e imediata a suposta lesividade apontada pela arguente. Decisão no rito de repercussão geral produz efeitos em certa medida semelhantes àqueles gerados no controle concentrado de constitucionalidade, tendo em vista seu efeito multiplicador. Veja-se análise de LUCIANO FUCK sobre o tema:

De fato, o instituto da repercussão geral objetiva a apreciação do recurso extraordinário e cria duas vantagens importantes: por um lado, permite ao STF concentrar-se nas questões constitucionais mais relevantes; por outro, garante efeito multiplicador das decisões de mérito, evitando que do STF tenha que despendar energia, tempo, recursos materiais e humanos, apreciando controvérsias constitucionais repetidas vezes.

Destaque-se que, nos termos do art. 102, § 3º, da CF/1988, a repercussão geral é da questão constitucional discutida, não da causa, das partes ou do recurso extraordinário propriamente dito (DANTAS, 2008, p. 30). Essa vinculação à controvérsia constitucional acarreta a admirável objetivação do julgamento do recurso extraordinário, permitindo ao STF conhecer de fundamentos além dos expostos na petição de recurso extraordinário e apreciar de forma completa e aprofundada a questão constitucional. Em outras palavras, cuida-se de evidente elemento objetivo no modelo difuso de constitucionalidade, que permite a resolução de diversos casos concretos simultaneamente.<sup>17</sup>

---

16 STF. Plenário virtual. Repercussão geral no agravo recurso extraordinário com agravo 713.211/MG. *DJe* 109, 5 jun. 2014.

17 FUCK, Luciano Felício. O Supremo Tribunal Federal e a repercussão geral. In.: *Revista de processo (REPRO)*. 2010. Vol. 181, ano 35, mar. 2010, p. 23.



O Supremo Tribunal não tem admitido arguição de descumprimento quando a questão nela veiculada puder resolver-se por meio de processo subjetivo. No julgamento da ADPF 319/DF, o Ministro DIAS TOFFOLI considerou desatendido o requisito da subsidiariedade, pois tramitava mandado de segurança hábil a solucionar a controvérsia:

Verifica-se que a ação deixa de cumprir com requisito indispensável de processamento, qual seja, a subordinação ao princípio da subsidiariedade, fixado no artigo 4º, § 1º, da Lei da 9.882/99, segundo o qual “[n]ão será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Com efeito, o Governador do Estado da Paraíba juntou aos autos cópia da petição inicial e de decisão denegatória de medida liminar no Mandado de Segurança nº 2004744-25.2014.815.0000, impetrado pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba perante o Tribunal de Justiça do Estado, que impugna ato omissivo do Governador do Estado da Paraíba, consistente no não envio, ao Poder Legislativo, de Projeto de Lei, aprovado em janeiro de 2014 pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, que fixa o subsídio do Defensor Público do Estado. Naquela ação, requer-se que o chefe do Poder Executivo estadual seja compelido ao envio do referido projeto à Casa Legislativa.

Observa-se, pois, que aquele mandado de segurança – que, embora com liminar indeferida, encontra-se em plena tramitação – ataca o mesmo ato que é objeto desta arguição, contendo, inclusive, idêntico pedido.

Destaca-se que o mandado de segurança em referência constitui instrumento processual apto a sanar, de “forma ampla, geral e imediata” (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ de 7/12/05), a lesividade suscitada nesta arguição, dada a possibilidade de, em decisão final, ser concedida a segurança requerida naquela ação, atendendo-se, conseqüentemente, ao pedido desta ADPF, nos exatos termos em que formulado.<sup>18</sup>

---

18 STE ADPF 319/DF. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. 14/5/2014, decisão

Desse modo, tendo em vista que a matéria discutida nesta ADPF já foi submetida ao STF por meio do ARE 713.211/MG, não há dúvida de ser inadmissível a arguição, por desatendimento do princípio da subsidiariedade.

## II.5 REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL

A petição inicial desta arguição de descumprimento impugna decisões da Justiça do Trabalho que interpretam a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

Conforme destacou a Advocacia-Geral da União, contudo, a procuração nos autos confere aos signatários da petição inicial, de modo genérico, poderes para ajuizar arguição, sem lhe indicar o objeto.

A ABAG deve, caso superadas as preliminares antecedentes, nos termos do decidido na questão de ordem na ADI 2.187/BA,<sup>19</sup> ser intimada para regularizar a representação processual, sob pena de indeferimento da petição inicial.

## III MÉRITO

A Associação Brasileira do Agronegócio requer que a arguição de descumprimento de preceito fundamental seja julgada procedente a fim de que o Supremo Tribunal Federal reconheça “com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante a inconstitucionalidade da

---

monocrática. *DJe* 99, 23 maio 2014.  
19 STF, Plenário. QO/ADI 2.187. Rel.: Min. OCTAVIO GALLOTTI. 24/5/2000. *DJ*, 12 dez. 2003.

interpretação adotada em reiteradas decisões da Justiça do Trabalho, as quais vedam a prática da terceirização sem legislação específica aplicável que a proíba”. Em outras palavras, o que a arguente pleiteia é o afastamento da súmula 331 do TST, com admissão ampla e irrestrita da validade da terceirização de mão de obra.

O pleito é totalmente improcedente, nos termos das razões deduzidas por esta Procuradoria-Geral da República em parecer ofertado no ARE 713.211/MG, cuja cópia se juntou aos autos desta arguição em petição protocolizada em 10 de novembro de 2014 (peça 91 do processo eletrônico). Neste oportunidade se reitera a posição ali sustentada.

Consoante se destacou na oportunidade, a súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho encontra-se em sintonia com a Constituição da República e contribui para sua concretização material.

Terceirização na área-fim não apenas esvazia a proteção à relação de emprego, consolidada no art. 7º, I, da Constituição da República, mas vai além e transforma o trabalho em mercadoria e degrada o ser humano a mero objeto, contribuindo para indesejável e inadmissível processo de reificação do trabalhador.

A incompatibilidade da intermediação irrestrita de mão de obra com a Constituição da República é inegável, de maneira que a súmula 331, ao limitar a prática, está em consonância com os direitos subjetivos constitucionais dos trabalhadores e demais valores fundamentais da Carta Constitucional.

#### IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição, que merece ter seguimento negado, na forma do art. 4º, *caput*, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, por decisão monocrática. No mérito, caso ultrapassadas as preliminares, opina pela improcedência do pedido, pelas razões expostas no parecer no recurso extraordinário com agravo 713.211/MG.

Brasília (DF), 15 de maio de 2015.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**  
Procurador-Geral da República

RJMB/WS/CCC-Par.PGR/WS/2.000/2015