



**Centro Universitário de Brasília  
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

**DANILO RABELO ANDRADE ROCHA**

**A TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO NAS  
EMISSORAS ESTATAIS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL**

Brasília  
2015

**DANILO RABELO ANDRADE ROCHA**

**A TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO NAS  
EMISSORAS ESTATAIS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho.

Orientador: Prof. MSc. André Pires Gontijo

Brasília  
2015

**DANILO RABELO ANDRADE ROCHA**

**A TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE RADIODIFUSÃO NAS  
EMISSORAS ESTATAIS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO PODER  
LEGISLATIVO FEDERAL**

Trabalho apresentado ao Centro  
Universitário de Brasília (UnICEUB/ICPD)  
como pré-requisito para a obtenção de  
Certificado de Conclusão de Curso de  
Pós-graduação *Lato Sensu* em Direito do  
Trabalho e Processo do Trabalho

Orientador: Prof. MSc. André Pires  
Gontijo

Brasília, 29 de outubro de 2015.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Pedro Almeida Costa

---

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Dedico este trabalho a Deus pela sua infinita fidelidade, mesmo diante da minha imperfeição. Ele sempre cumpriu com suas promessas na minha vida. À minha esposa Aline Karla Rabelo, que sempre está ao meu lado, apoiando e envolvida nos meus projetos profissionais. Esse companheirismo e cumplicidade gera harmonia e paz nos momentos mais árduos dessa trajetória acadêmica.

## **AGRADECIMENTO**

À minha esposa que sempre esteve ao meu lado ajudando a revisar o conteúdo desse trabalho. Aos meus amigos e familiares pela fiel companhia e a compreensão nos momentos de ausência no período em que estive dedicado à elaboração deste trabalho. Ao nobre Prof. André Gontijo pela atenção e afincos com que se dedica à docência.

“A verdade e a solidariedade são dois elementos firmes que permitem aos profissionais dos meios de comunicação converter-se em promotores da paz.” Papa João Paulo II

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a legalidade dos contratos de terceirização dos serviços de radiodifusão nas emissoras estatais de comunicação social do Poder Legislativo Federal. Para isso, faz-se uma síntese dos princípios constitucionais da comunicação social, destacando os princípios da dignidade da pessoa humana e da legalidade, os quais são norteadores, também, dos contratos de terceirização firmados com as emissoras estatais. A regulação do direito à informação e do direito à comunicação é abordada para demonstrar a importância da intervenção estatal no controle da comunicação, inclusive, nas atividades de gestão dos veículos de comunicação estatal, com destaque para os profissionais envolvidos no processo. O estudo do princípio da complementariedade dos sistemas de comunicação é de suma importância para se verificar o equilíbrio nos vários terrenos da comunicação social. A conceituação de cada elemento do sistema da complementariedade – privado, público e estatal – ajudou a identificar a missão institucional dos meios de comunicação social, com destaque para as emissoras estatais do poder legislativo, que executam serviço público de radiodifusão privativo do Estado. A verificação da distinção entre telecomunicação e radiodifusão é necessária, uma vez que, para o senso comum, telecomunicação é gênero, enquanto radiodifusão é espécie, o que reflete diretamente no processo de terceirização haja vista que é permitido terceirizar serviços de telecomunicação e, de modo contrário, não há essa permissão para os serviços de radiodifusão. A análise dos requisitos legais para a administração pública terceirizar é primordial para identificar as ilegalidades nos contratos dessa natureza firmado pelas emissoras estatais. Diante da análise e do cotejamento dos conceitos, dispositivos legais concernentes à radiodifusão, à terceirização e aos radialistas, conclui-se que a terceirização dos serviços de radiodifusão nas emissoras estatais de comunicação social do poder legislativo é efetivamente ilegal.

**Palavras-chave:** Terceirização. Emissora Estatal. Comunicação Social. Radiodifusão.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to examine the legality of outsourcing of broadcasting services contracts in state broadcasting media of the Federal Legislature. For this, an overview of the constitutional principles of social communication is made, emphasizing the principles of human dignity and legality, which are guiding also of outsourcing contracts signed with the state broadcasters. The regulation of the right to information and the right to communication is addressed to demonstrate the importance of state intervention in the control of communication, including in the management of state-owned media outlets activities, especially for professionals involved in the process. The study of the principle of complementarity of communication systems is extremely important to check the balance in the various fields of social communication. The concept of complementarity of each element of the system - private, public and state - helped identify the institutional mission of the media, especially the state broadcasters of the legislature, which perform public service private state broadcasting. Verification of the distinction between telecommunications and broadcasting is required, since, for common sense, telecommunication is gender, while broadcasting is kind, which is directly reflected in the outsourcing process given that is allowed to outsource telecommunications services and so Otherwise, there is no such permission to broadcasting services. Analysis of legal requirements for public administration outsourcing is essential to identify illegalities in such contracts signed by state broadcasters. On analysis and mutual comparison of concepts, legal provisions concerning the broadcasting, outsourcing and broadcasters, it is concluded that outsourcing of broadcasting stations in state media of the legislature is effectively illegal.

**Key words:** Outsourcing. State broadcaster. Social Communication. Broadcasting.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....</b>	<b>11</b>
1.1 Regulação do Direito à Informação e do Direito à Comunicação .....	14
<b>2 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COMPLEMENTARIEDADE DOS SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO.....</b>	<b>17</b>
2.1 Emissoras Privadas.....	19
2.2 Emissoras Públicas.....	20
2.3 Emissoras Estatais – Missão Institucional .....	21
2.4 Emissoras Estatais do Poder Legislativo Federal.....	22
2.4.1 TV Senado .....	23
2.4.2 TV Câmara.....	23
2.5 Distinção entre Telecomunicação e Radiodifusão.....	25
<b>3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>27</b>
3.1 Terceirização de Serviço Público.....	29
3.1.1 Licidade.....	32
3.1.2 Ilícitude .....	33
3.2 Atividade Fim e Atividade Meio – STF .....	34
<b>4 CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DAS EMISSORAS LEGISLATIVAS FEDERAIS – ILEGALIDADES .....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral do presente trabalho é analisar a licitude dos contratos de prestação de serviços das emissoras estatais legislativas – TV Senado e TV Câmara –, em face da especificidade das atividades de radiodifusão e comunicação social.

O objetivo específico gira em torno da definição dos seguinte elementos: comunicação social, regulação do direito à informação e do direito à comunicação, princípio constitucional da complementariedade dos sistemas de comunicação social, emissoras privadas, públicas e estatais, missão institucional dos veículos de comunicação estatal, telecomunicação e radiodifusão e a terceirização na administração pública, para que se possa ter uma visão completa da imensa estrutura que envolve os veículos de comunicação.

Para alcançar esses objetivos, adotou-se uma análise interdisciplinar das matérias afetas ao direito constitucional, ao direito administrativo e ao direito do trabalho, como a comunicação social, a radiodifusão, emissoras estatais, contratação de pessoal, atos administrativos.

O presente trabalho foi estruturado em 4 capítulos.

No primeiro capítulo, é feito um estudo dos princípios constitucionais da comunicação social, destacando os princípios da dignidade da pessoa humana e da legalidade, os quais são norteadores, também, dos contratos de terceirização firmados com as emissoras estatais. Na sequência, no mesmo capítulo, a regulação do direito à informação e do direito à comunicação é abordada para demonstrar a importância da intervenção estatal no controle da comunicação, inclusive, nas atividades de gestão dos veículos de comunicação estatal, com destaque para os profissionais envolvidos no processo.

No segundo capítulo, o estudo do princípio da complementariedade dos sistemas de comunicação é de suma importância para se verificar o equilíbrio nos vários terrenos da comunicação social. O mapeamento de cada elemento do sistema da complementariedade – privado, público e estatal – é importante para identificar a missão institucional dos meios de comunicação social, com destaque para as emissoras estatais do poder legislativo, que executam serviço público de

radiodifusão privativo do Estado. A distinção entre telecomunicação e radiodifusão é necessária, uma vez que, para o senso comum, telecomunicação é gênero, enquanto radiodifusão é espécie, o que reflete diretamente no processo de terceirização haja vista que é permitido terceirizar serviços de telecomunicação e, de modo contrário, não há essa permissão para os serviços de radiodifusão.

No capítulo terceiro, o estudo da terceirização na administração pública é fundamental para identificar os requisitos inerentes aos contratos dessa natureza firmado pelas emissoras estatais.

No quarto e último capítulo, é realizada uma comparação dos conceitos, dispositivos legais concernentes à radiodifusão, à terceirização e aos radialistas, e uma análise pontual dos contratos de prestação de serviços da área de radiodifusão da TV Câmara e TV Senado.

Na conclusão, observa-se que a terceirização dos serviços de radiodifusão nas emissoras estatais de comunicação social do poder legislativo é efetivamente ilegal.

## 1 COMUNICAÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

As constituições dos países democráticos, na sua maioria, asseguram a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa. No Brasil, todas as constituições garantiram esses direitos. Na constituição atual, há uma inovação, a qual submete a mídia a um regime constitucional próprio. Segundo Daniel Sarmento:

Não há dúvida de que esta inovação é reflexo de uma mudança relevante no quadro empírico, que se relaciona à importância cada vez maior dos meios de comunicação de massa para a vida das sociedades contemporâneas e para o funcionamento das democracias. Tal fenômeno, por sua vez, pode ser associado a avanços tecnológicos ocorridos ao longo do século XX, que permitiram, dentre outras coisas, a disseminação do rádio e da televisão, que hoje podem ser encontrados nos lares das pessoas de todas as classes sociais. (SARMENTO, 2013, p. 2034).

A princípio, a proteção ao direito de liberdade de expressão e de imprensa era garantida aos seus emissores – orador ou escritor individual. Sendo assim, esses direitos foram de encontro ao poderoso sistema de comunicação, isto é, das emissoras, que são movidas pelo poder econômico e social, fazendo com que a sociedade fique desprotegida. Para Sarmento:

Surgiu a necessidade de conferir um tratamento constitucional específico a este importante domínio da vida social, que conciliasse os valores libertários da liberdade de expressão com as preocupações com a democratização dos meios de comunicação de massa e com o combate aos possíveis abusos dos titulares dos veículos de comunicação, em razão do grande poder que concentram. (SARMENTO, 2013, p. 2035).

Ante esse cenário, observa-se que a comunicação social é essencial na construção das formas pelas quais a sociedade pensa a respeito de si mesma, sendo um meio à disposição do ser humano para acesso e difusão de informação. Diante dessa importância, a Assembleia Nacional Constituinte entendeu que a informação é um recurso social vital, passando a proteger tanto o emissor quanto o receptor (BITELLI, 2004, p. 31).

O sistema jurídico da comunicação social brasileira tem um capítulo próprio (Da Comunicação Social – artigos 220 a 224), inserido no Título VIII (Da Ordem Social), da Constituição Federal de 1988 – CF/88. A análise desses dispositivos constitucionais deve ser realizada com base nos direitos e garantias fundamentais.

O capítulo da Carta Magna destinado à comunicação social destaca os princípios fundamentais que limitam a deformação do direito de manifestar o pensamento. O artigo 220 da CF/88 constitucionaliza o dever de informar, quando veda o embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, quando proíbe a restrição à manifestação do pensamento, criação e expressão e repele qualquer censura de natureza política, ideológica e artística. Por outro viés, o Doutor Guilherme Fernandes Neto apresenta as limitações inerentes ao processo da comunicação social:

A coibição do anonimato (art. 5.º, IV, da CF), o direito de resposta proporcional ao agravo (inciso V), o direito à indenização por danos materiais e morais em razão da agressão à imagem e honra (inciso X), a violabilidade judicial das comunicações telegráficas, de dados e telefônicas e nos demais casos para investigação criminal (XII), o sigilo da fonte (XIV), a defesa do consumidor (XXXII), o direito de ação e a *restitutio in integrum* (XXXV). (FERNANDES NETO, 2014, p. 58).

O Mestre Ives Gandra Martins (2006, p. 851) extraiu quatro vertentes do texto constitucional destinado à comunicação social: 1) A liberdade de imprensa é ampla, assegurados alguns direitos individuais invioláveis, que não podem ser atingidos sem punição dos veículos de comunicação; 2) A radiodifusão e a televisão devem respeitar os valores éticos e ser direcionados à programação cultural; 3) As empresas nacionais de comunicação devem ser dirigidas por brasileiros ou naturalizados há 10 anos; 4) No campo da rádio e da TV, cabe ao governo conceder o direito para as empresas brasileiras poderem operarem.

A análise dessas vertentes conclui que os meios de comunicação social desempenham um papel fundamental tanto sob o aspecto político como cultural. Nesse sentido, Daniel Sarmiento destaca:

Dentre as suas funções mais destacadas, cabe ressaltar o exercício de um controle permanente sobre os governantes e detentores de poder social, que se presta ao combate de toda sorte de abusos, ao trazê-los à luz do dia para a crítica pública. Outro papel essencial dos meios de comunicação social é o de municiar os indivíduos com informações e pontos de vista diversificados para que possam tomar de forma mais consciente as suas decisões sobre temas públicos ou privados. Aliás, não há dúvida de que a mídia, atualmente, representa o principal meio de acesso às informações pelo cidadão, desfrutando de enorme poder na formação da opinião pública e na definição das agendas de debate na sociedade.

Ademais, os meios de comunicação de massa são também instrumentos importantíssimos na formação cultural das pessoas, tendo se convertido nos protagonistas da chamada “indústria cultural”. Por constituírem o principal meio de entretenimento para a maior parte da população, estes veículos da

mídia acabam exercendo uma função decisiva na disseminação de hábitos, gostos e valores.

Em matéria de comunicação realizada em contextos intersubjetivos, a liberdade de expressão destina-se a proteger tanto os interesses do emissor da mensagem, que pode se manifestar livremente, como os do seu receptor, que tem acesso a ideias e pontos de vista diversificados. Mas, em matéria de comunicação social, o foco principal é a proteção e promoção dos direitos e interesses dos cidadãos em geral, que constituem o público da mídia, ficando em segundo plano a tutela dos interesses dos detentores destes veículos. Parte-se da premissa de que a existência de uma mídia livre e independente, compondo um sistema plural e policêntrico de comunicação social, é essencial para um regime democrático pautado pelo respeito à liberdade individual, em que os cidadãos possam efetivamente exercer o controle sobre o poder, em todas as suas dimensões.

Contudo, há neste campo uma tensão latente, pois, se, por um lado, num contexto fático de grande concentração do poder comunicativo, a intervenção do Estado é muitas vezes indispensável para viabilizar o pluralismo nos meios de comunicação e dar voz aos excluídos, por outro, esta sua atuação pode abrir espaço para arbitrariedades voltadas ao favorecimento dos interesses dos governantes e dos seus apaniguados na esfera pública. Há que se buscar nesta seara um delicado equilíbrio, em que não se permita nem o controle governamental sobre a comunicação social, que é a antessala do autoritarismo, nem o controle privado, exercido por uma pequena elite dos titulares dos veículos de comunicação. (SARMENTO, 2013, p. 2035, grifo nosso).

Dessa explanação brilhante, é possível apontar os princípios constitucionais da comunicação social: dignidade da pessoa humana, acesso à justiça efetiva, *restitutio in integrum*, legalidade, proibidade, proporcionalidade, função social, dever de informar (FERNANDES NETO, 2014, p. 60).

Com o objetivo de nortear o trabalho em questão, o destaque vai para o princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que é valor-fonte de todos os valores (FERNANDES NETO, 2014, p. 61), e para o princípio da legalidade. Esses princípios fazem a intersecção entre o direito da comunicação social e o direito do trabalho. Segundo Sérgio Pinto Martins, existem princípios que são comuns ao direito em geral e conclui:

O princípio do respeito à dignidade da pessoa humana é hoje encontrado até mesmo na Constituição (art. 1º, III), como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, como um Estado Democrático de Direito. Há de se respeitar a personalidade humana, como um direito fundamental. (MARTINS, 2010, p. 65).

Os princípios constitucionais na atualidade, diante da interpretação dos diversos ramos jurídicos, são considerados dispositivos legais vinculantes e não

mais como preceitos meramente programáticos do ordenamento jurídico (DELGADO, G., 2003, p. 153).

Assim sendo, os gestores da comunicação social, principalmente os radiodifusores estatais, devem aplicar os referidos princípios em suas amplitudes, respeitando o receptor da informação, como também respeitando os profissionais que processam e difundem a notícia, enquadrando-os de acordo com a legislação pertinente.

### **1.1 Regulação do Direito à Informação e do Direito à Comunicação**

A informação é a fonte propulsora da sociedade moderna. A sociedade da informação é consequência de um processo evolutivo de milhões de anos. O professor Ives Gandra da Silva Martins, em artigo publicado na Revista Forense, edição comemorativa de 100 anos, narra essa evolução:

Das primitivas comunicações entre os homens de Neandertal ao de cromagnon – cujos desenhos em cavernas atravessaram milênios – até aquela que se obtém atualmente, em frações de segundo, de qualquer parte do mundo ou de satélites, não decorreram senão de algumas dezenas de milhares de anos, nada comparável aos 4 bilhões e meio que possivelmente a terra possui, ou quase 4 bilhões de anos em que a vida surgiu no nosso planeta. (MARTINS, 2006, p. 840).

A informação e a comunicação, em tese, apresentam um significado comum. No entanto, o conceito de informação está contido no de comunicação, os quais trazem à tona a interação humana. Nesse sentido, a comunicação é o meio de interação em diversos signos, sendo que a informação é o conteúdo do processo comunicacional. Portanto, a comunicação não existe se não houver informação (BITELLI, 2004, p. 25).

Diante dessa simbiose, o direito à informação encontra contornos relevantes no mundo jurídico. Aluizio Ferreira da Silva define o direito à informação como sendo o direito que:

Todos os seres humanos têm de obter informação ou conhecimentos para satisfazer às suas necessidades de saber, compreender as faculdades de buscar ou procurar e receber informações, o que equivale a afirmar que a pessoa pode estar informada tanto por ter pesquisado, como por lhe haver sido dada a informação. (SILVA, 1997 apud BITELLI, 2004, p. 26).

Para complementar esse processo, a definição de comunicação é entendida como:

Um conjunto de conhecimentos linguísticos, psicológicos, antropológicos, sociológicos, filosóficos, cibernéticos etc., relativos aos processos de comunicação. Enquanto disciplina, envolve o conjunto de técnicas adequadas à sua manipulação eficaz. No que diz a atividade, é aquela voltada para a utilização desses conhecimentos e técnicas através dos diversos veículos (impressos, audiovisual, eletrônicos etc.) ou para a pesquisa e o ensino desses processos. Nesse sentido, comunicação abrange diferentes especializações como o jornalismo impresso e audiovisual, publicidade e propaganda, marketing, relações públicas, editoração, cinema, televisão, teatro e internet, que implicam funções, objetivos e métodos específicos. (BITELLI, 2004, p. 28).

Essas definições não são suficientes para regular a evolução dos meios de comunicação advindos da mutação social. De acordo com Marcos Alberto Sant'Anna Bitelli (2004, p. 27), o sistema comunicacional transformou-se numa espécie de problemática recorrente e obsessiva das Sociedades contemporâneas. Essa obsessão social é gerada em razão do poder que a comunicação tem sobre a massa. Nesse contexto, Ives Gandra cita trecho do livro "Guerra e Anti-Guerra", onde o autor Alvin Toffler prevê que o século XXI será o século do controle da comunicação e quem o detiver, terá o poder (MARTINS, 2006, p. 843).

O total controle da notícia exercido por um só poder, como na época da Alemanha Nazista de Hitler ou da Rússia de Stalin, não é mais possível, uma vez que a comunicação social reduziu o mundo a dimensões inexpressivas, tendo em vista que todo ser humano pode ter acesso a qualquer informação, a qualquer momento, sobre qualquer matéria, em qualquer lugar do mundo. (MARTINS, 2006, p. 845).

Para solucionar esse problema, a intervenção estatal é necessária para regular a atividade inerente a comunicação. Nesse sentido, Bitelli destaca que ao direito positivo cabe a regulação da comunicação em face das suas atividades, dos processos e de suas especializações. Já em relação à ciência do direito, é relevante o intercâmbio da comunicação como ciência e suas peculiaridades interdisciplinares para poder sustentar as fontes informadoras da regulação (BITELLI, 2004, p. 25).

Em apertada síntese, com o objetivo de demonstrar a importância de uma elaboração legislativa coerente em face à problemática comunicacional, Ferreira da Silva entende que:



O mais correto seria se nominar como direito da comunicação, que regularia o “direito à comunicação”, concebido como aquele inerente à pessoa humana, de saber e de compartilhar com as outras os saberes alcançados, compreendendo as faculdades de procurar, receber, comunicar ou transmitir ideias e informações, “o que, além de compreender as faculdades do direito à informação, requer disponibilidade de meios – seja próprios, seja franqueados ou legalmente autorizados –, para o envio de suas mensagens, ou seja, para o exercício da faculdade de comunicar”. (SILVA, 1997 apud BITELLI, 2004, p. 29).

A regulação da comunicação não é uma tarefa fácil de ser realizada pelos operadores do direito, uma vez que a instabilidade e a diversidade das informações são elementos complexos, os quais dificultam um tratamento adequado e único dentro do arcabouço jurídico. De toda sorte, a Constituição Brasileira de 1988 aborda o direito à informação – art. 5º, XIV –, o direito à comunicação – art. 5º, IV –, e também dedica importante capítulo sobre a comunicação social, instituto analisado em apertada síntese no tópico anterior (BITELLI, 2004, p. 30).

Para avançar no tema proposto, é oportuno destacar que a preocupação dos operadores do direito e gestores da área de comunicação não se limita em regular os direitos à informação e à comunicação no sentido estrito. Essa sistematização abrange a mão de obra envolvida na produção desse conteúdo, alcançando, inclusive, os profissionais da área técnica (ANSELMO, 2011, p. 39). Esse trabalho analisará os possíveis regimes de trabalhos implantados no sistema de comunicação social, com enfoque nas emissoras estatais de comunicação do poder legislativo federal, que usam os contratos de terceirização para contratar a sua mão de obra.

## 2 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA COMPLEMENTARIEDADE DOS SISTEMAS DE COMUNICAÇÃO

O princípio constitucional da complementariedade dos sistemas privado, público e estatal, descrito no artigo 223 da CF/88, é um relevante dispositivo para se entender o alcance da comunicação social brasileira. O princípio da complementariedade dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, de acordo com os anais da Assembleia Nacional Constituinte, foi proposto pelo Deputado Constituinte Artur da Távola, influenciado pelos países democráticos da Europa e pelo modelo de sistema público dos Estados Unidos (CARVALHO, 2010, p. 2):

(...) Temos, no Brasil, cerca de 95% das concessões em mãos do capital e perto de 5% em mãos do Estado. Ora, uma democracia não possui apenas o capital e o Estado como instituições sociais. O capital é importante, é presença indispensável, o Estado é o organismo que representa as aspirações coletivas. Mas, Estado e capital não são as duas únicas instâncias sociais de um país. Razão pela qual, aqui, nesta matéria, o Relator se aventura a propor aos Srs. Constituintes, com a mais completa abertura e equidistância, o sistema misto de concessões, que é, hoje, o sistema, praticamente dos principais países evoluídos nessa matéria, com a diferença de que, esses países começaram no sistema público e acabaram adotando o sistema privado. E o Brasil tem o sistema privado, e está precisando adotar, também, o sistema público. (TÁVOLA, 1987 apud CARVALHO, 2010, p. 2).

Artur da Távola discorre sobre o sistema tripartite explicando cada elemento:

Razão pela qual a proposta, aqui, refere-se a que as concessões sejam dadas numa complementariedade tripartite: concessão ao sistema privado que possui dinâmica própria, que atua, com muita eficácia, no setor de entretenimento, (...). Eu acho que a iniciativa privada tem um papel fundamental nas comunicações. Não tem direito ao papel monopolista, como ocorre, hoje, no Brasil. Cabe-lhes ter o seu espaço preservado, até porque o Brasil realiza uma televisão de qualidade. Do outro lado, o Estado, que deve continuar a merecer um tipo de concessão, porque cabe ao Estado uma série de tarefas que não podem ser realizadas no campo da comunicação, pela iniciativa privada, até porque não são rentáveis, e que são, também, fundamentais: o auxílio a programas de ensino, a inserção nos currículos escolares, a complementação no tocante à matéria de natureza educativa e cultural, a organização de cursos de intercâmbio universitário, enfim, um sem número de atividades que cabem ao Estado na área da comunicação, e, juntamente com esses dois sistemas, a oferta de um sistema de comunicação. Trata-se de um sistema organizado por instituições da sociedade e que funciona independente do Estado e do capital. Se esta Nação tiver, oriunda dos meios de comunicação, essas três propostas de comunicação convivendo no campo social, seguramente ela terá encontrado o caminho da democratização (TÁVOLA, 1987 apud CARVALHO, 2010, p. 2, grifo nosso).

Esse sistema tripartite visa evitar um aparelhamento ideológico exclusivamente do Estado e viabilizar uma terceira alternativa de oferta de produto, por meio da sociedade civil, paralelo aos produtos oferecidos pelas emissoras privadas (CARVALHO, 2010, p. 3).

A complementariedade do sistema de comunicação não é um princípio geral de comunicação social. Trata-se de um princípio processual específico de atuação, para que o poder outorgante tenha condições de preservar o espaço de programação de cada sistema (ARANHA, 2013, p. 2071). Nesse sentido, Márcio Lorio Aranha, destaca:

Assim, o conceito de sistema público não coincide com o serviço público, senão com a modalidade de exploração do serviço segundo o caráter dos fins primários visados pelo prestador: a finalidade lucrativa privada; a finalidade pública de índole participativa; e finalidade pública de índole estatal. (ARANHA, 2013, p. 2071).

O objetivo dessa divisão é garantir o equilíbrio adequado entre os vários terrenos da comunicação social, evitando-se abusos no processo de informação. O advogado Ericson Meister Scorsim descreve com bastante propriedade essa equação entre os sistemas:

Trata-se de uma manifestação particular do princípio do pluralismo no campo da comunicação social por meio da radiodifusão em prol da estruturação policêntrica do sistema de radiodifusão, isto é, em favor da diversidade das fontes de informação e da multiplicidade de conteúdos audiovisuais para a sociedade brasileira. Vale dizer, a interpretação da referida norma constitucional deve ser feita com base no princípio do pluralismo nos seus âmbitos quantitativo (pluralidade de estruturas organizacionais comunicativas) e qualitativo (pluralidade de conteúdo audiovisual diverso). Assim deve ser porque tal norma tem por função a oferta equilibrada de programas de televisão nos setores privado, público e estatal, cabendo ao Estado a adoção de normas e procedimentos para cumprir tal tarefa, que logo a seguir serão expostos. (SCORSIM, 2008, p. 257).

Diante dessa realidade, a comunicação social, no que se refere à radiodifusão, apresenta o seguinte panorama: 1) Sistema de radiodifusão privado – emissoras comerciais voltadas para a atividade econômica propriamente dita; 2) Sistema de radiodifusão público – emissoras educativas e comunitárias, serviço público não privativo e atividade voltada ao exercício, de modo direto, de direitos fundamentais; 3) Sistema de radiodifusão estatal – serviço público privativo do Estado, serviço de comunicação institucional (SCORSIM, 2008, p. 272).

Essa disparidade de conteúdo, que gera o todo da comunicação social, deve ser analisado de maneira separada para que se possa identificar os agentes envolvidos na construção desse sistema e delimitar a relação de trabalho que estão inseridos.

## 2.1 Emissoras Privadas

As emissoras privadas são conhecidas como emissoras comerciais. O amparo constitucional dessas emissoras está enumerado nos direitos fundamentais à liberdade de expressão, informação e de comunicação, propriedade privada e livre iniciativa econômica privada, isto é, o objetivo é o lucro pautado na atividade econômica (SCORSIM, 2008, p. 109). Para Ericson Meister:

Em uma visão liberal, a liberdade econômica até pode ser considerada como um fim em si, servindo aos interesses capitalistas dos proprietários e/ou controladores da empresa e de seus investidores. Nesse contexto, a regulação estatal serve apenas para tratar das falhas do mercado, especialmente quando surgem monopólios e/ou oligopólios. (SCORSIM, 2008, p. 310).

O setor privado de radiodifusão é regido pela Lei nº 4.117/62, que impõe uma série de determinações, entre elas a obrigações societárias, limites a concentração da propriedade privada, programação televisiva, abusos no exercício da liberdade de radiodifusão (SCORSIM, 2014b, p. 509-510).

O destaque para a atuação desembaraçada desse seguimento é a garantia da propriedade privada, a qual assegura a titularidade e o controle dos seus bens proporcionando execução dos serviços de radiodifusão. Nesse diapasão, Ericson Meister é esclarecedor:

A autonomia privada é a garantia fundamental da gestão da produção e da programação televisiva. Seu núcleo essencial não pode ser suprimido pelo legislador, sob pena de negação da liberdade de comunicação social. Uma de suas manifestações específicas é a autonomia contratual: a capacidade para celebrar e manter acordos, contratos, alianças empresariais, parcerias etc. (SCORSIM, 2014b, p. 514, grifo nosso).

A autonomia privada é a característica essencial que autoriza as emissoras privadas celebrarem contratos de emprego com seus profissionais sem nenhuma

intervenção estatal, regidos pelos princípios e leis trabalhistas, em especial a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – e a legislação específica dos profissionais de jornalismo e dos radialistas.

## 2.2 Emissoras Públicas

O conceito tradicional de público está diretamente atrelado ao conceito de estatal, para não dizer que são sinônimos. Para Ericson Scorsim (2008, p. 298), “o público é âmbito estatal (referente ao Estado), assim como o estatal está associado com a ideia de público”. No entanto, com a mutação social, conclui Ericson (2008, p. 299): “passou-se a diferenciar o público do estatal, não mais se adotando o âmbito estatal como sinônimo de público”.

Com base na exposição, as emissoras públicas fazem parte do setor público não-estatal ou sistema público de televisão. Esse seguimento é destinado à sociedade civil, que tem reservado parte do espectro eletromagnético, para fins de transmissão por radiodifusão (SCORSIM, 2008, p. 111).

A programação do sistema de radiodifusão público deve ser realizada pela sociedade civil, isto é, o seu conteúdo não pertence ao governo, nem às emissoras privadas. Na lição de Scorsim (2008, p. 116), “a verdadeira TV pública é aquela independente do poder econômico (não visa o lucro) e do poder político (não beneficia, nem prejudica o governo, candidatos ou partidos políticos)”.

As emissoras públicas têm a finalidade de atender as expectativas sociais em busca da efetivação de uma comunicação democrática. Assim sendo, não são nem emissoras estatais, nem emissoras privadas visando o lucro, mas, sim, organização da sociedade civil sem fins lucrativos (SCORSIM, 2008, p. 116).

Para enriquecer essa fundamentação, é necessário transcrever trecho esclarecedor da lição de Ericson Meister Scorsim, especialista em regulação da comunicação:

Na perspectiva teórica, a televisão pública é uma das modalidades de serviço de televisão, integrante do sistema de radiodifusão público, caracterizada como serviço público não privativo do Estado, cuja função primordial é a concretização dos direitos à informação, à comunicação, à educação, à cultura, realizadas por organizações independentes do Estado, com participação e controle social, que não integram a Administração Pública e que não possuem fins lucrativos, submetidas ao regime de direito público de modo preponderante. (SCORSIM, 2014b, p. 524, grifo nosso).

Portanto, questão basilar das emissoras públicas é a autonomia diante do poder público e a integração da sociedade civil na gestão e programação. Essas características são relevantes no momento da contratação da mão de obra. Em regra, como nas emissoras privadas, esses profissionais são submetidos ao ordenamento jurídico privado, isto é, não são estatutários.

### **2.3 Emissoras Estatais – Missão Institucional**

A ditadura militar na América Latina, nas décadas de 70 e 80, sofreu bastante com a crescente audiência das emissoras privadas. Para manter o controle da informação, os governantes passaram a investir em sistemas estatais de informação. Esses veículos são conhecidos como “mídias das fontes”, uma vez que as instituições estatais são responsáveis por difundirem suas informações por meio de veículos próprios (BARROS; BERNARDES; LIMA, 2010).

As emissoras estatais são gerenciadas por um ente federativo. A radiodifusão, em regra, pode ser realizada por todos os entes integrantes da federação – União, Estados e Municípios. Os referidos entes podem operar o sistema de radiodifusão estatal diretamente, mediante a atuação da administração direta ou indireta, por intermédio de empresas públicas ou fundações. No caso dos Estados e Municípios, a prestação dos serviços de radiodifusão será autorizada pela União. O objetivo primordial das emissoras de radiodifusão estatal é a efetivação da comunicação institucional por parte dos poderes públicos da República Federativa do Brasil (SCORSIM, 2008, p. 112).

Diante dessa missão, uma das finalidades dessas emissoras é a realização da comunicação social de interesse público, que está pautada no princípio constitucional da impessoalidade (art. 37, § 1º, CF/88), o qual garante a realização da publicidade institucional pela administração pública. Essa atuação estatal abrange a divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos com viés informativo, educativo ou de orientação social (SCORSIM, 2008, p. 275).

Nesse sentido, os ensinamentos de Ericson Scorsim são esclarecedores:

O Estado tem o dever de informar seus cidadãos. A função de informar diz a respeito de fatos e atos que afetam a sociedade. Os órgãos estatais de

comunicação não têm liberdades, em direitos, mas deveres. Não lhes é aplicável a liberdade de imprensa, isto porque esta é uma garantia aplicável às emissoras privadas. Portanto, o dever estatal de informar está a serviço do direito do público à informação. O dever de informar é cumprido com a veiculação de informações administrativas, governamentais, judiciais e legislativas. Os instrumentos de concretização deste dever estatal de informar são diversos: TV Justiça, TV Senado, TV Câmara, TV NBR. A comunicação estatal deve estar vinculada à observância dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e dos objetivos da República. A utilização dos serviços de televisão pelos órgãos de comunicação estatal encontra-se delimitada pela constituição e legislação. (SCORSIM, 2014a, p. 470, grifo nosso).

Em síntese, o sistema de radiodifusão estatal é serviço público privativo do Estado. Na esfera federal, existem os seguintes canais estatais: TV Justiça, TV Câmara, TV Senado e TV NBR. A fiscalização da gestão das emissoras estatais de comunicação é uma das formas de preservar o caráter democrático da comunicação social (SCORSIM, 2014b, p. 528-529).

#### **2.4 Emissoras Estatais do Poder Legislativo Federal**

A Lei da Radiodifusão – Lei nº 8.977/95 – criou as emissoras estatais de televisão do Poder Legislativo. O artigo 23 da lei em referência determina, às operadoras de TV a cabo, a destinação de canais básicos de utilização gratuita ao Poder Legislativo: Um canal legislativo municipal/estadual, reservado para o uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembleia Legislativa do respectivo Estado, sendo o canal voltado para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; Um canal reservado para a Câmara dos Deputados, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões; e outro canal reservado para o Senado Federal, para a documentação dos seus trabalhos, especialmente a transmissão ao vivo das sessões. A TV Assembleia de Minas Gerais foi a primeira emissora estatal legislativa a irradiar sua programação em 1995 ainda no âmbito estadual. (ANSELMO, 2011, p. 36).

Essas emissoras foram concebidas sob dois preceitos: aproximar a população das discussões legislativas e ampliar a participação popular no processo legislativo. Do ponto de vista institucional, as emissoras legislativas foram criadas com o

objetivo de zelar pela imagem do Poder Legislativo. Para atender essas expectativas, os canais legislativos têm como atribuição funcional transmitir ao vivo as sessões plenárias, as reuniões de comissões e veicular programações informativas e culturais (LEMOS; CARLOS; BARROS, 2007).

As emissoras do Poder Legislativo Federal apresentam duas questões peculiares: Não têm orçamento próprio, isto é, são sustentadas pelo orçamento das próprias casas legislativas, e são administrados por gestores ligados diretamente aos dirigentes do parlamento, ou seja, não têm independência. No que se refere os profissionais, os jornalistas são concursados e, conseqüentemente, protegidos pela estabilidade no emprego, o que, de certa forma, gera uma autonomia no exercício da função (LEMOS; CARLOS; BARROS, 2007).

No entanto, os profissionais da área técnica são terceirizados, uma vez que os dirigentes entendem tratar-se de atividade-meio. O objetivo do trabalho é exatamente identificar se há ou não ilegalidade nesses contratos de terceirização firmados com emissoras estatais.

#### *2.4.1 TV Senado*

A TV Senado foi a primeira emissora legislativa de alcance nacional. A resolução do Senado Federal nº 24 de 08 de julho de 1995 criou a TV Senado. A emissora foi inaugurada oficialmente no dia 5 de fevereiro de 1996 pelo presidente do Senado Federal José Sarney.

A TV Senado é um meio de comunicação social voltado a cobertura das suas sessões plenárias e comissões temáticas, por meio de transmissões ao vivo (SCORSIM, 2014a, p. 473).

#### *2.4.2 TV Câmara*

A TV Câmara foi criada em 7 de outubro de 1997 pela aprovação da Resolução 21/97:

Art. 1º. – É criada a TV Câmara, órgão de radiodifusão de som e imagens da Câmara dos Deputados. Parágrafo único: A TV Câmara dos Deputados integra a estrutura da Assessoria de Divulgação e Relações Públicas – Adirp, e subordina-se administrativa à Diretoria-Geral, com a supervisão direta da Presidência da Câmara dos Deputados.



Art. 2º. – A Mesa da Câmara dos Deputados, em ato próprio, definirá as atribuições e o funcionamento da TV Câmara dos Deputados. Art. 3º. Esta resolução entra em vigor na data da sua publicação. Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário. (PRC 158/97).

A emissora foi inaugurada oficialmente em 20 de janeiro de 1998. A TV Câmara apresenta-se como um canal criado:

(...) para transmitir as discussões e votações do Plenário e das comissões, dando maior transparência à rede de elaboração das leis que regem o dia-a-dia da sociedade. A partir de sua missão principal, tornou-se um veículo de promoção dos valores brasileiros e consolidou-se como um canal público de informação e cidadania. ([www.tv.camara.gov.br](http://www.tv.camara.gov.br)).

A TV Câmara faz parte da estrutura administrativa da Câmara dos Deputados, isto é, está ligada diretamente a Secretaria de Comunicação Social da Câmara – SECOM. Dessa forma, não tem personalidade jurídica própria nem autonomia de gestão. Seu orçamento está contido nas verbas destinadas à Câmara dos Deputados pelo Orçamento Geral da União. O quadro de funcionários é composto de servidores concursados e por terceirizados, que ocupam, em sua maioria, funções técnicas (ANSELMO, 2011, p. 39).

A administração da emissora, nos últimos anos, tem se preocupado com os contratos de terceirização, uma vez que terão que enfrentar uma série de questões envolvendo esses profissionais, por exemplo: Como conciliar a contratação de bons profissionais técnicos sem poder estabelecer o número de profissionais a serem contratados nem o salário que eles deverão receber? Organizar concurso para preencher todas as funções da TV ou organizar um novo modelo de negócio para a emissora, que implique em menor gasto de dinheiro público sem perda da qualidade do produto final? (ANSELMO, 2011, p. 39). Antes de responder essas questões, é necessário analisar a legalidade dos contratos de terceirização firmado com os entes estatais de comunicação, isto é, a atividade de comunicação estatal pode ser terceirizada? Essa será a análise no próximo capítulo.

## 2.5 Distinção entre Telecomunicação e Radiodifusão

A distinção entre esses dois institutos é de suma importância para caracterizar os contratos de terceirização das emissoras estatais de comunicação social, uma vez que a administração pública pode terceirizar atividades inerentes à telecomunicação, de acordo com o § 1º, do artigo 1º, do Decreto nº 2.271/97.

Esse tema é tão relevante que a Constituição Federal de 1988 – CF/88 – diferencia os serviços de radiodifusão dos serviços de telecomunicação. Nota-se essa separação nos artigos 220 a 224 da CF/88 – capítulo da Comunicação Social – , que introduziu o conceito de radiodifusão no conceito de comunicação social, que tem maior envergadura, isto é, conceito moderno de radiodifusão atualmente aplicado (HOBAlKA; NOGUEIRA, 2010, p. 17-18).

Inicialmente, no Código Brasileiro de Comunicação – Lei nº. 4.117/62 –, telecomunicação seria gênero e radiodifusão espécie (HOBAlKA; NOGUEIRA, 2010, p. 34). O consultor jurídico do Ministério das Comunicações aborda o assunto com propriedade:

O conceito de serviço de radiodifusão está previsto no Decreto no 97.057. É um conceito clássico, que ainda está como modalidade dos serviços de telecomunicações. Por que estou dizendo isso? Porque, na verdade, a Lei no 4.117, de 27 de agosto de 1962, é conhecida como Código Brasileiro de Telecomunicações, mas de telecomunicações não tem nada ou quase nada. As telecomunicações tiveram um processo de modernização na década de 1990, com a privatização, que deu origem à Lei nº 9.472, conhecida como LGT. A partir da Emenda Constitucional no 8, tivemos a separação dos serviços de radiodifusão e de telecomunicações (HOBAlKA; NOGUEIRA, 2010, p. 16).

Quando a CF/88 trata das competências da União, essa separação é encontrada em vários dispositivos:

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; (grifo nosso)

A advogada Vanda Nogueira (2010, p. 34), especialista em radiodifusão, conceitua os serviços de telecomunicações como sendo:

Serviços prestados por empresas a terceiros, consistindo no transporte, origem e destino de comunicação de qualquer natureza, voz, dados, imagens, estáticas ou dinâmicas, telegrafia e outras, utilizando-se espectros de frequências, radioelétricas ou meio físicos, podendo ser prestado a assinantes mediante pagamento. (HOBAlKA; NOGUEIRA, 2010, p. 34).

A Lei Geral de Telecomunicações – Lei nº 9.472/97 – regula os serviços de telecomunicações. Assim sendo, essa nova lei revogou os dispositivos referentes à telecomunicação do Código Brasileiro de Telecomunicação. No entanto, esse código continua vigente em face aos artigos pertinentes à radiodifusão. Na interpretação de Nogueira, embora a denominação Código Brasileiro de Telecomunicação tenha sido mantida, hoje, esse código brasileiro é da radiodifusão, isto é, “a palavra telecomunicações só foi mantida no nome do código, mas passou a ser um código brasileiro de radiodifusão.

Portanto, a radiodifusão está subordinada ao regime da comunicação social. Esse enquadramento justifica-se pela sua própria natureza, isto é, a veiculação de conteúdo audiovisual para milhões de pessoas. Para Scorsim (2014b, p. 512), “estes conteúdos impactam direitos, liberdades e garantias fundamentais”. De modo contrário, a telecomunicação não transmite conteúdo para milhões de pessoas, isto é, as operadoras, em tese, não são responsáveis pelo conteúdo transmitido entre os usuários dos serviços (SCORSIM, 2014b, p. 512). Em síntese, essa distinção é a razão para a separação dos institutos.

### 3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O início da terceirização está intimamente ligado com a crise econômica Americana, uma vez que o país estava sofrendo com os altos gastos ligados à Segunda Guerra Mundial. A indústria bélica começou a contratar empresas prestadoras de serviços para exercerem atividades secundárias, com o objetivo de se concentrarem no desenvolvimento da produção de armamento.

Na década de 80, o mercado internacional apresentou uma nova percepção, a qual passou a visualizar o cliente como o foco principal dos negócios. Com isso, as pequenas empresas aproveitaram o momento para ganharem o mercado oferecendo mão de obra especializada (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 23). Depois dessa nova forma de estruturação do sistema capitalista, as empresas passaram a se organizar não mais verticalmente, mas horizontalmente, em redes, concentrando forças apenas em suas atividades principais, segundo Juliana Bernardes Rosignoli e Michele Martinez Araújo (2004, p. 260).

No Brasil, a terceirização surgiu em meio recessivo, sendo o mecanismo que minimizou o impacto da recessão e do desemprego brasileiro. A terceirização brasileira se espelhou no modelo das montadoras de veículos mundiais. Esse avanço da terceirização alcançou todos os setores, inclusive a administração pública (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 24).

O Estado amplo, centralizador e intervencionista não conseguiu resistir às intempéries da crise econômica da década de 70, prevalecendo os pensamentos neoliberais do “Estado Mínimo”, a qual pregava a retirada do Estado da atividade econômica, transferindo-a para o setor privado, e, nas atividades não-produtivas, mesmo que públicas, a terceirização dos serviços. No entanto, para que se concretizasse a terceirização na administração pública, o princípio da legalidade deveria prevalecer. Para que o processo de terceirização seja lícito, o Estado tem o dever de elaborar normas jurídicas reguladoras (ROSIGNOLI; ARAÚJO, 2004, p. 260).

A terceirização não tem uma legislação própria. Vários atos normativos da administração pública tratam do assunto. O Decreto-Lei nº 200/67 estabelece que a administração pública poderá utilizar sempre que possível a execução indireta de

algumas atividades mediante contrato. O artigo 10 do Decreto-Lei trata da questão (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 24):

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

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.

§ 4º Compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

§ 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.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional. (Grifo nosso).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado aprovado, em 1995, pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, acelerou o processo de terceirização no Brasil, implantando a criação de novas carreiras de nível superior, e

não autorizando mais concursos para os cargos de nível médio e intermediário, extinguindo-os, sendo supridos pela terceirização de serviços especializados.

Segue legislação que demonstra a determinação Estatal: Lei nº. 9.632/98, que dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências, pela qual foram extintos aproximadamente 10 mil cargos públicos; Decreto nº. 4.547/2002, que dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 25). Com isso, observa-se que a terceirização na administração pública é legalmente amparada.

Na iniciativa privada, a terceirização é um mecanismo de evolução produtiva no seu processo, visando diminuir o custo da produção. Porém, na administração pública, sem falar no desempenho da sua atribuição institucional, surge a necessidade de o setor público respeitar os limites de gastos, determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. “Na busca de alternativas para a adequação dos gastos públicos aos rígidos limites impostos, a terceirização surge como enganosa solução, uma vez que não há redução de gastos, apenas transferência da contratação de pessoal”, segundo argumentos de Juliana Bernardes e Michele Martinez (2004, p. 265).

Nesse contexto, observa-se que os contratos de terceirização de serviços de radiodifusão das emissoras estatais de comunicação social do Poder legislativo são questionáveis, uma vez que não preenchem vários requisitos impostos pela legislação, o que será analisado nos próximos tópicos.

### **3.1 Terceirização de Serviço Público**

Os contratos de terceirização firmados com a administração pública têm adotado o modelo de prestação de serviços. No entanto, na prática, não é o que ocorre na maioria dos contratos assinados. A empresa prestadora limita-se tão somente a fornecer mão-de-obra para o Estado, isto é, a administração pública contrata pessoal sem concurso público, por intermédio das empresas terceirizadas, para prestarem serviços em seus órgãos. Esses profissionais não têm nenhum vínculo com a entidade onde trabalham, não assumem cargos, empregos ou

funções e não se submetem às normas constitucionais sobre servidores públicos (DI PIETRO, 2008, p. 217).

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro desenvolve a matéria com muita propriedade, destacando os meandros dessa relação:

Na realidade, a terceirização, nesses casos, normalmente se enquadra nas referidas modalidades de terceirização tradicional ou com risco, porque mascaram a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público; escapa às normas constitucionais sobre servidores públicos; cobra taxas de administração incompatíveis com os custos operacionais, com salários pagos e com os encargos sociais; não observa as regras das contratações temporárias, contrata servidores afastados de seus cargos para prestarem serviços sob outro título, ao próprio órgão do qual está afastado e com o qual mantém emprego público.

Aliás, não estando investidas legalmente em cargos, empregos ou funções, essas pessoas não têm condições de praticar qualquer tipo de ato administrativo que implique decisão, manifestação de vontade, com produção de efeitos jurídicos; só podem executar atividades estritamente materiais; são simples funcionários de fato. Fui uma das muitas fórmulas que se arrumou para burlar todo um capítulo da Constituição Federal (9do art. 37 ao 41), para servir aos ideais de nepotismo e apadrinhamento a que não pode resistir tradicionalmente a classe política brasileira. (DI PIETRO, 2008, p. 218).

Para combater essas práticas, o Decreto nº. 2.271/97 regulamentou a terceirização na administração pública direta, autárquica e fundacional delimitando as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares passíveis de execução indireta:

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. (Grifo nosso).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG – publicou a instrução normativa nº. 2/2008 delimitando ainda mais os critérios de vedação de contratação de atividades:

Art. 9º É vedada a contratação de atividades que:

I - sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, assim definidas no seu plano de cargos e salários, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal;

II - constituam a missão institucional do órgão ou entidade; e

III - impliquem limitação do exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, exercício do poder de polícia, ou manifestação da vontade do Estado pela emanção de atos administrativos, tais como:

- a) aplicação de multas ou outras sanções administrativas;
- b) a concessão de autorizações, licenças, certidões ou declarações;
- c) atos de inscrição, registro ou certificação; e
- d) atos de decisão ou homologação em processos administrativos. (grifo nosso).

A professora Di Pietro (2008, p. 222) é incisiva ao afirmar que “não tem fundamento jurídico, no direito brasileiro, a terceirização que tenha por objeto determinado serviço público como um todo”. Não se pode confundir a locação de serviços com a concessão de serviços. A CF/88 determina que os serviços públicos ou são prestados diretamente pelos órgãos da administração pública ou são prestados por concessão ou permissão pública (DI PIETRO, 2008, p. 222).

Não se pode terceirizar a execução de serviços públicos. Porém, a legislação permite a exploração de serviço público mediante a concessão, permissão ou autorização. A distinção entre esses institutos e a terceirização é fundamental, a qual é visível com mais facilidade diante do objeto do serviço público. Na concessão, o objeto é um serviço público, não uma determinada atividade ligada ao serviço público, mas sim o conjunto de atividades indispensáveis à execução de um determinado serviço público, envolvendo a gestão e a execução material. O artigo 21, inciso XII, da CF/88, é taxativo ao determinar que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens. Já o objeto da terceirização é determinado pela atividade, que não é atribuída ao Estado como serviço público (DI PIETRO, 2008, p. 222).

Diante dessas disposições legais, observa-se que os serviços de radiodifusão não devem ser terceirizados pelas emissoras estatais de comunicação social do Poder Legislativo, a princípio, por três motivos: 1) o sistema de radiodifusão estatal é serviço público privativo do Estado; 2) telecomunicação não é



sinônimo de radiodifusão, isto é, a radiodifusão não está enumerada como atividades materiais acessórias, instrumentais e complementares; 2) a missão institucional das emissoras estatais é exatamente a efetivação da comunicação institucional por meio da radiodifusão. No caso concreto da terceirização dos serviços de radiodifusão das emissoras do poder legislativo, os seus gestores argumentam que só terceirizam as atividades-meio da radiodifusão – cinegrafia, produção, operação de console de áudio –, o que não tem fundamento legal. Mais a frente, será feita uma análise quanto a atividade-meio e fim em face das funções exercidas na radiodifusão.

### *3.1.1 Licitude*

A terceirização lícita, de modo geral, é delimitada pela súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST -, a qual apresenta quatro grandes grupos de atividades que contextualizam a licitude da terceirização: 1) contratos temporários geridos pela Lei nº. 6.019/74; 2) atividades de vigilância regidas pela Lei nº. 7.102/83; 3) atividade de conservação e limpeza; 4) serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador (DELGADO, M., 2014, 468).

Na administração pública, de acordo com o Decreto nº. 2.271/97 e a Instrução Normativa nº. 2/08 do MPOG, a terceirização lícita deve observar os seguintes critérios:

- 1) Verificar qual a missão institucional do órgão;
- 2) Identificar quais são as atividades-fim e meio do órgão;
- 3) A administração pública só poderá contratar os serviços para a área meio;
- 4) Mesmo na atividade-meio, o terceirizado não pode desempenhar atividades que envolvam patrimônio, atividades relacionadas a execução orçamentária e financeira ou até mesmo atividades relacionadas a controle de dados na área de informática.
- 5) Observar que a contratação é para cargos extintos do quadro de pessoal, seja total ou parcialmente;

Portanto, a licitude da terceirização na administração pública tem início com a definição da atividade-meio e fim, de acordo com a sua missão institucional, uma vez que só poderá contratar serviços para a atividade-meio se o cargo foi

extinto ou está em extinção. A legislação analisada no tópico anterior e os dispositivos constitucionais referentes a administração pública são o sustentáculo da terceirização lícita realizada pelo Estado (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 31-33).

### 3.1.2 *Illicitude*

A terceirização ilícita na administração pública pode ocorrer em três situações (ROSIGNOLI; ARAÚJO, 2004, p. 260):

- 1) Contratação de empresa prestadora de serviços sem licitação ou fora das hipóteses de dispensa de licitação;
- 2) 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. 8.666/93, 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;
- 3) Contratação de empregado diretamente pelo ente estatal, sem terceirização, isto é, desprovido de concurso público.

Para Gabriela Neves Delgado,

O estudo do Direito do Trabalho e, mais especificamente, da terceirização pelo viés constitucional torna-se fundamental na medida em que a carta de 1988 estabelece que, em seu art. 37, II, § 2º, a aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos como pressuposto de validade para o ingresso em emprego, ressalvadas as nomeações para cargos em comissões, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Estabeleceu-se, assim, expresse mecanismo vedatório de “[...] reconhecimento de vínculo empregatício com entes da administração pública, ainda que configurada a ilicitude da terceirização”. O que significa, portanto, que a Constituição de 1988, nesse caso, pretendeu reforçar a necessidade de observância do princípio da supremacia do interesse público e bem-estar coletivo sobre o particular. (DELGADO, G., 2003, p. 153).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na instrução normativa nº. 2/2008, estabeleceu:

Terceirização Ilícita – É aquela, em que a Administração contrata os serviços para a área fim e para cargos constantes do quadro geral de pessoal, sendo questionado pelos Órgãos de Controle, devendo ainda ser

observado o art. 9º da IN 02/SLTI/MP/2008, com alterações “in verbis”. (VIEIRA *et al.*, 2010, p. 32).

O professor Sergio Pinto Martins transpassa os conceitos legais da terceirização ilícita, alcançando o conceito moral do instituto ao afirmar que a busca apenas do menor preço é também uma terceirização ilegal. Nesse sentido, o mestre conclui:

A terceirização que busca apenas o menor preço (sem considerar outros elementos, como qualidade, prazos de entrega, composição dos custos, etc.) é aquela que, na prática, e conforme entendimento da legislação que permeia a Administração Pública, poderá ser considerada uma “contratação inexecutável”, e, sendo assim, uma terceirização ilícita. (MARTINS, 2009 apud VIEIRA *et al.*, 2010, p. 33)

Essa ilicitude também é visualizada nos contratos de terceirização de prestação de serviços de radiodifusão firmados com as emissoras estatais do Poder Legislativo, principalmente quando se analisa a diferença dos salários pagos os terceirizados e aos servidores que exercem a mesma atividade.

### **3.2 Atividade Fim e Atividade Meio – STF**

A atividade-meio e atividade-fim são objetos de estudos, desde as décadas de 80 e 90, os quais visavam melhor entender o processo de terceirização. Esses esforços consolidaram-se na antiga súmula 256 do Tribunal Superior do Trabalho. Os esforços hermenêuticos avançaram ao ponto de editarem a súmula 331 do TST (DELGADO, M., 2014, 468).

O Ministro Mauricio Godinho Delgado apresenta o conceito dos institutos:

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

Por outro lado, atividades-meio são aquelas funções e tarefas empresariais e laborais que não se ajustam ao núcleo da dinâmica empresarial do tomador dos serviços, nem compõem a essência dessa dinâmica ou contribuem para a definição de seu posicionamento no contexto empresarial e econômico mais amplo. São, portanto, atividades periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador de serviços. (DELGADO, M., 2014, 468).

A análise das atividades-meio e fim, na teoria, é mais fácil de ser realizada do que no caso concreto. Em algumas situações, a distinção entre o meio e o fim é quase que inexistente, sendo muito difícil identificar a diferença com conceitos jurídicos, momento em que se recorre aos critérios empresariais inerentes à própria atividade. Essa dificuldade gera uma insegurança jurídica para o gestor público na hora de contratar, uma vez que não tem a convicção da natureza da atividade, o qual pode incorrer em uma contratação ilegal (REIS, 2015, p. 12).

Para demonstrar a complexidade, segue trecho de julgado do TST, onde as atribuições de um eletricitista terceirizado, prestador de serviço em uma empresa distribuidora de energia, foram consideradas atividades-fim:

Desse modo, a terceirização somente será lícita nos casos de trabalho temporário, serviços de vigilância, conservação e limpeza, e contratação de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador e, ainda assim, se inexistentes os pressupostos inerentes ao contrato de emprego, na forma insculpida no art. 3º da CLT, máxime a pessoalidade e a subordinação jurídica.

No presente caso, porém, ao contrário do alegado pela recorrente, a terceirização havida entre as empresas não pode ser considerada lícita, na medida em que não se cogita de contratação de serviços especializados ligados à atividade-meio da tomadora de serviços, mas sim de autêntica atividade-fim.

Os serviços de eletricitista, terceirizados pela segunda ré e prestados pelo autor, eram essenciais ao seu empreendimento, na sua notória condição de empresa distribuidora de energia - Tribunal Superior do Trabalho, AI-RR 36140-67.2009.5.03.0112, 4ª T., Rel. Min. Antônio José de Barros Levenhagen, Data de Julgamento: 12.05.2010, Data de Publicação: DEJT 21.05.2010. (REIS, 2015, p. 12).

Questão semelhante tornou-se repercussão geral no Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 791932, que trata da possibilidade de terceirização de *call center* de empresas de telefonia. A matéria subiu para o Supremo, uma vez que o TST entende que não é legítima a terceirização dos serviços de *call center* pelas empresas de telecomunicações, por se tratar de atividade-fim, sendo assim ilícita a terceirização, de acordo com a Súmula 331 do TST.

De maneira pontual, a discussão sobre a conceituação da atividade-fim de uma empresa, em relação a terceirização, é o tema discutido no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 713211, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal. O relator da matéria, Ministro

Luiz Fux, destacou que há um volume muito grande de contratos de terceirização, nos quais existem dúvidas quanto a sua licitude, tornando necessária a discussão do tema, uma vez que é matéria de índole constitucional.

Em síntese, a Celulose Nipo Brasileira S/A (Cenibra), parte no ARE 713211, questiona decisão da Justiça laboral onde, em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Trabalho e pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Extrativas de Guanhães e Região, foi condenada a se abster de contratar terceiros para sua atividade-fim. No recurso, a empresa alega que não existe definição jurídica sobre o que sejam exatamente, “atividade-meio” e “atividade-fim”. Sustenta ainda que tal distinção é incompatível com o processo de produção moderno. Assim, a proibição da terceirização, baseada apenas na jurisprudência trabalhista, violaria o princípio da legalidade contido no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal.

Os administradores das emissoras estatais de comunicação afirmam que as funções exercidas pelos prestadores de serviço de radiodifusão são atividades-meio. Fica aqui a reflexão: É possível uma emissora de televisão funcionar sem um cinegrafista, um operador de câmera, um controle mestre ou um diretor de imagem? A resposta é simples: Não! No próximo capítulo, serão analisados os contratos de terceirização das emissoras de televisão do Poder Legislativo Federal, pontuando quais as atividades estão sendo terceirizadas, e se são ilícitas ou não.

#### 4 CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DAS EMISSORAS LEGISLATIVAS FEDERAIS – ILEGALIDADES

As Emissoras Estatais do Poder Legislativo Federal são reais e cada vez mais relevantes na comunicação social brasileira. De acordo com a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas – ASTRAL –, essas emissoras são as que mais crescem no país (QUEIROGA, 2013, p. 31).

Esse crescimento gera uma preocupação gerencial em relação aos profissionais envolvidos nesse processo, principalmente, no que se refere ao modelo de contratação de pessoal. Com isso, vários são os pensamentos<sup>1</sup>: há quem defenda o concurso público para a área de jornalistas e a área técnica; de outra forma, há aqueles que defendam o concurso público para os cargos de jornalistas e a terceirização para as atividades técnicas e há quem defenda a terceirização para todas as funções. A busca pelo modelo ideal de contratação de pessoal gira em torno da verificação das vantagens e desvantagem de cada modelo, isto é, quais são as vantagens e desvantagens de realizar concurso público para jornalistas e técnicos, quais são as vantagens e desvantagens de contratar empresas terceirizadas. No entanto, essa discussão deveria ser secundária, uma vez que a formatação legal das modalidades de contratos deve se enquadrar às especificidades de cada emissora de comunicação social – privada, pública e estatal.

As emissoras de televisão do Poder Legislativo Federal, TV Câmara e TV Senado, adotam um sistema híbrido de contratação de pessoal, isto é, jornalistas são contratados por meio de concurso público e os técnicos são terceirizados. Para demonstrar, a Câmara dos Deputados, visando atender as necessidades da Secretaria de Comunicação Social da casa, publicou Edital do Pregão Eletrônico nº. 82/13, com o seguinte objeto: prestação de serviços na área de operação técnica

---

<sup>1</sup> O modelo de contratação de profissionais inseridos nas emissoras estatais de comunicação social é uma questão debatida com frequência entre os gestores públicos dos entes federativos. Nos últimos 13 anos, a Associação Brasileira de Televisão e Rádios Legislativas – ASTRAL – conduz essa discussão. O artigo “Modelo de Contratação em Xeque”, publicado na Revista Astral, ano 02, nº. 03, apresenta várias formas de relações trabalhistas adotadas pelas emissoras legislativas nas esferas federal, estadual e municipal. Por exemplo, a TV e Rádio Assembleia de Minas Gerais adotou um modelo híbrido de contratação, sendo jornalistas concursados e técnicos terceirizados. Esse modelo, também é aplicado pela TV Assembleia do Rio Grande do Sul. Já a TV Assembleia do Rio Grande do Norte, por meio de uma fundação pública, adotou o modelo exclusivo de terceirização, isto é, tanto os jornalistas e os técnicos são terceirizados. No entanto, existem emissoras estatais contrárias à terceirização, como é o caso da TV Câmara Piracicaba, onde toda a sua mão de obra é, exclusivamente, de concursados – servidores públicos.

integrada para os veículos de comunicação da Câmara dos Deputados (TV, Rádio, Agência e Jornal). O anexo nº. 2 – Caderno de Especificações –, do referido edital, trata do pessoal, quantitativo e qualificação.

#### DIRETOR DE IMAGENS DE TV “A”

- selecionar na mesa de transmissão ao vivo, imagens e efeitos que devem ser transmitidos e/ou gravados, orientando os operadores de câmera sobre o posicionamento e ângulos das tomadas;
- coordenar e dirigir a equipe operacional da mesa durante os trabalhos, coordenando as atividades de sons, imagens, teleprompter, caracteres, efeitos etc.;
- responsabilizar-se pela gravação de programas, transmissões, ao vivo ou não, do Plenário e Comissões, assim como pelo corte dos telejornais ao vivo, cobertura de eventos especiais ao vivo, com vários links, e de programas da emissora exibidos ao vivo.

#### REPÓRTER CINEMATOGRAFICO “B”

- manejar câmeras de filmagens, na gravação ou transmissão ao vivo de sessões plenárias, reuniões de comissões, reportagens, entrevistas no estúdio shows, produções especiais e coberturas jornalísticas de eventos, ajustando posição, alinhamento, foco, cores e demais elementos para o bom funcionamento das câmeras, inclusive iluminação, montagem de set's de gravação em externas.

#### SUPERVISOR TÉCNICO-OPERACIONAL “B”

- responder pela estrutura técnica-operacional das emissoras de rádio e de televisão, levantando as necessidades de transmissão e gravação junto à produção, reportagem e programação, supervisionando o fornecimento à produção e/ou reportagem dos meios operacionais, equipamentos e operadores, a fim de possibilitar a realização dos programas e cobertura dos eventos (plenário, comissões, salão verde etc.), bem como pelos meios necessários para as gravações nos estúdios ou locais de gravação designados;
- supervisionar a qualidade das imagens e sons transmitidos para a mesa de transmissão ao vivo, para a mesa do “ar” da rádio ou para as ilhas de edição, checando as câmeras, cabos, conexões, equipamentos de gravação e, se for o caso, de edição;
- estabelecer rotinas e escalas de trabalho, alocando os recursos técnicos e humanos necessários para a realização dos eventos.

Já no Edital do Pregão Eletrônico nº. 83/13, da Câmara dos Deputados, outro objeto foi enquadrado: prestação de serviços especializados na área de conteúdo relacionado à produção de programas e jornalismo, nas atividades de programação e arquivo integrados, editoria de artes, portal convergente e interação com o público, para atender aos veículos de comunicação da Câmara dos Deputados (TV, Rádio, Agência e Jornal). Segue as atribuições dos técnicos relacionados no edital:

#### DIRETOR DE PROGRAMAÇÃO

- Responsável final pela emissão dos programas transmitidos pelas emissoras, tendo em vista sua qualidade e a adequação dos horários de transmissão;
- supervisionar o trabalho dos coordenadores de programação da Rádio e da TV Câmara, definir alterações na grade de programas, programar intervalos, acompanhar a finalização dos programas produzidos pelas emissoras e verificar a qualidade dos programas produzidos pelos parceiros e por outros órgãos e que serão veiculados nas emissoras;
- estabelecer rotinas e escalas de trabalho, organizando os recursos técnicos e humanos para o cumprimento das atividades do setor.

#### PRODUTOR MULTIMÍDIA

- Responsável pelo abastecimento e a interação das redes sociais da Rádio Câmara e da TV Câmara sob supervisão dos responsáveis pelo Portal Convergente;
- produzir sinopses relativas às matérias e flashes publicados nos sites;
- atualizar constantemente os sites da TV Câmara e da Rádio Câmara, sob supervisão dos responsáveis pelo Portal Convergente;
- responsável pelos contatos da radioagência (atendimento de rádios, cadastramentos, envio de e-mails e CDs);
- responsável pelo serviço de notícias por SMS e Câmara Indoor, sob supervisão dos responsáveis pelo Portal Convergente;
- realizar o trabalho do Fale Conosco da TV Câmara e demais mídias, fazendo a interação das redes sociais e aproximando os cidadãos do parlamento.

Para completar a relação, a Câmara dos Deputados lançou Edital do Pregão Eletrônico nº. 81/13, descrevendo o seguinte objeto: prestação de serviços especializados na área de produção de programas e jornalismo para atender seus veículos de comunicação (TV, Rádio, Agência e Jornal). Abaixo as atividades apresentadas no edital:

#### DIRETOR DE PRODUÇÃO

- executar programas e supervisionar os trabalhos dos produtores executivos;
- levantar informações necessárias à produção de pautas para os veículos de comunicação da Câmara;
- produzir, marcar e gravar entrevistas; recepcionar sugestões de pautas externas e colaborar na elaboração da pauta final;
- fazer levantamento de notícias via jornal, internet, rádio ou TV;
- manter contato com órgãos e entidades geradores de pauta;
- fornecer notas para a edição e assessorar os repórteres nas entradas ao vivo.



## LOCUTOR ENTREVISTADOR

- Ancorar transmissões ao vivo ou programas especiais da emissora, com a narração dos fatos que estão acontecendo;
- ler textos e perguntas previamente preparados pelo setor de redação.

No Senado Federal, o contrato nº 0041/2014 foi assinado para atender as demandas da Secretaria de Comunicação Social, contendo o seguinte objeto: prestação de serviço nas áreas de televisão, rádio, jornal, agência de notícias, relações públicas, da Secretaria de Comunicação Social, e outros órgãos do Senado Federal. Nesse contrato, as atividades terceirizadas são as mesmas relacionadas nos editais da Câmara dos Deputados.

Para os gestores desses contratos, essas atribuições relacionadas são atividade-meio. No entanto, à luz da legislação que rege essa categoria, tal afirmação não tem fundamento. A Lei nº. 6.615/78 – Lei dos Radialistas – é expressa ao afirmar que é considerado radialista todo empregado de empresa de radiodifusão que exerça uma das funções em que se desdobrem as atividades mencionadas no artigo 4º, atividades essas enumeradas nos editais/contrato em referência. É oportuno transcrever os dispositivos conceituais da Lei dos Radialistas, na íntegra, para afastar qualquer dúvida:

Art. 1º - O exercício da profissão de Radialista é regulado pela presente Lei.

Art. 2º - Considera-se Radialista o empregado de empresa de radiodifusão que exerça uma das funções em que se desdobram as atividades mencionadas no art. 4º.

Art. 3º - Considera-se empresa de radiodifusão, para os efeitos desta Lei, aquela que explora serviços de transmissão de programas e mensagens, destinada a ser recebida livre e gratuitamente pelo público em geral, compreendendo a radiodifusão sonora (rádio) e radiodifusão de sons e imagens (televisão).

Parágrafo único - Considera-se, igualmente, para os efeitos desta lei, empresa de radiodifusão:

- a) a que explore serviço de música funcional ou ambiental e outras que executem, por quaisquer processos, transmissões de rádio ou de televisão;
- b) a que se dedique, exclusivamente, à produção de programas para empresas de radiodifusão;
- c) a entidade que execute serviços de repetição ou de retransmissão de radiodifusão;
- d) a entidade privada e a fundação mantenedora que executem serviços de radiodifusão, inclusive em circuito fechado de qualquer natureza;
- e) as empresas ou agências de qualquer natureza destinadas, em sua finalidade, a produção de programas, filmes e dublagens, comerciais ou não, para serem divulgados através das empresas de radiodifusão.

Art 4º - A profissão de Radialista compreende as seguintes atividades:

I - Administração;

II - Produção;

III – Técnica.

§ 1º - As atividades de administração compreendem somente as especializadas, peculiares às empresas de radiodifusão.

§ 2º - As atividades de produção se subdividem nos seguintes setores:

a) autoria;

b) direção;

c) produção;

d) interpretação;

e) dublagem;

f) locução

g) caracterização;

h) cenografia.

§ 3º - As atividades técnicas se subdividem nos seguintes setores:

a) direção;

b) tratamento e registros sonoros;

c) tratamento e registros visuais;

d) montagem e arquivamento;

e) transmissão de sons e imagens;

f) revelação e copiagem de filmes;

g) artes plásticas e animação de desenhos e objetos;

h) manutenção técnica.

A pergunta feita no capítulo anterior é respondida com o respaldo jurídico da lei dos radialistas: É possível uma emissora de televisão funcionar sem um cinegrafista, um operador de câmera, um controle mestre ou um diretor de imagem? Não, pois as atividades exercidas pelos radialistas são intimamente afetadas à radiodifusão. Portanto, essas atividades terceirizadas pelas emissoras legislativas não são acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

Diante da discussão, no âmbito da Corte Suprema, sobre a conceituação da atividade-fim de uma empresa, em relação a terceirização, surge um questionamento: as categorias diferenciadas, como os radialistas, necessitam aguardar a conceituação jurisdicional do STF? Um dos fundamentos sustentado pela empresa CENIBRA, no ARE 713211/STF, é que a proibição da terceirização, baseada apenas na jurisprudência trabalhista, violaria o princípio da legalidade

contido no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal. Para responder essa pergunta em face ao argumento defendido, é necessário apresentar o conceito de categoria profissional e categoria profissional diferenciada.

De acordo com o § 2º, do art. 511, da CLT, a noção de categoria profissional seguirá o critério da atividade econômica da empresa. Já as categorias profissionais diferenciadas se formam em razão de existência de estatuto profissional próprio ou de condição de vida singular (MOURA, 2014, p. 634). A Orientação Jurisprudencial nº. 36 da SDC do TST afirma que “é por lei e não por decisão judicial, que as categorias diferenciadas são reconhecidas como tais”. Com essa análise, a conclusão é uma só: todos os profissionais de radiodifusão exercem atividades-fim, segundo determina a Lei dos Radialistas e o seu Regulamento – Decreto 84.134/79, sendo dispensada qualquer interpretação jurisdicional a esse respeito.

Portanto, essa é a primeira ilegalidade verificada nesses contratos de terceirização, uma vez que todas as atividades, sem exceção, relacionadas em todos os editais em análise, são atividades-fim. A legislação federal sobre terceirização (Decreto nº 2.271/97 e IN nº 2/2008 MPOG) sustenta essa afirmação, isto é, a contratação de atividade-fim caracteriza a terceirização ilícita.

Em face desse cenário, observa-se que o princípio da legalidade está sendo desrespeitado nos contratos de empregos firmados com os entes públicos em referência. O Estado Democrático de Direito é pautado no princípio da legalidade. A professora Fernanda Marinela (2014, p. 30) cita lição de Celso Antônio Bandeira de Melo que entende que o princípio “da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria, por isso, considerado princípio basilar do regime jurídico-administrativo”.

Esse princípio tem essência constitucional, nos termos do artigo 37 da CF/88. Dessa forma, as atividades inerentes às emissoras estatais de comunicação social do poder legislativo devem ser exercidas por servidores estatais, isto é, servidores titulares de cargos públicos, aprovados em concurso público, uma vez que “a relação de trabalho é de natureza profissional e de caráter não eventual, sob vínculo de dependência com as pessoas jurídicas de direito público”, segundo Marinela (2014, p. 624-625).

Outra ilegalidade é encontrada quando se analisa a missão institucional dessas emissoras legislativas. O artigo 9º, da Instrução Normativa nº. 2/2008 MPOG, veda a contratação de atividades que constituam a missão institucional de órgão ou entidade.

A TV Câmara e a TV Senado têm a seguinte missão: efetivar a comunicação institucional do Poder Legislativo da República Federativa do Brasil, por meio da comunicação social de interesse público, que garanta a realização da publicidade estatal, abrangendo a divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, com viés informativo, educativo ou de orientação social. Diante dessas atribuições, fica claro que as atividades exercidas por esses veículos de comunicação não podem ser terceirizadas.

O Decreto nº. 2.271/97 regulamentou a terceirização na administração pública direta, autárquica e fundacional, delimitando as atividades que podem ser terceirizadas, e uma delas é a telecomunicação. Para evitar qualquer interpretação equivocada, é oportuno destacar que há uma distinção entre telecomunicação e radiodifusão, conforme item 2.5 desse trabalho.

A TV Câmara, para exemplificar, é tipicamente um órgão de radiodifusão de som e imagens instituído pela Resolução nº. 21/97 da Câmara dos Deputados. Com essa distinção, fica claro que os serviços de radiodifusão das emissoras estatais do poder legislativo federal não podem ser terceirizados. Portanto, mais uma ilegalidade verificada.

De acordo com o § 2º, do artigo 1º, do Decreto nº. 2.271/97, não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

No entanto, os entes estatais responsáveis pela contratação da prestação de serviços dos seus veículos de comunicação não estão respeitando essa norma. O Senado Federal apresenta no seu quadro de cargos efetivos – carreira de especialização em atividades legislativas –, 230 analista legislativo em comunicação social e 71 técnicos legislativos em comunicação social em 2015. A descrição das atividades desses cargos é encontrada no edital nº. 4/2008 de Concurso Público do Senado Federal e seus anexos para a área da comunicação social. Alguns dos

cargos são para analista de produção executiva, editor de TV, produtor de multimídia, produtor para revisão de conteúdo jornalístico, supervisor de programação de rádio e TV. Para a área técnica, os cargos são de operador de TV, produtor de rádio e TV, técnico em locução.

Em paralelo a esse quadro de pessoal, o Senado Federal, como já informado acima, mantém contrato de prestação de serviços referentes a atividade de radiodifusão nº. 0041/2014. Para tentar evitar a terceirização ilícita, as nomenclaturas utilizadas para as referidas funções dos cargos públicos foram alteradas, usando denominações diferentes das apresentadas na Lei dos Radialistas. Porém, ao analisar a descrição das atividades, no anexo I do Edital de concurso, se observa que as atribuições são as mesmas expressas na lei e no contrato de terceirização.

A remuneração inicial da carreira de analista legislativo é de R\$ 21.347,32, e de um técnico legislativo do Senado Federal é de R\$ 16.014,16. Em contrapartida, o salário dos terceirizados é, em média, quatro vezes menor. Para demonstrar, o valor pago para um coordenador de programação, atribuição idêntica a de um analista de comunicação social supervisor de programação, é de R\$ 4.613,99, de acordo com contrato de terceirização nº. 0041/2014.

Já a Câmara dos Deputados não apresenta um quadro técnico de funcionários exclusivos para a área de comunicação social. No entanto, mantém cargos de operadores de audiovisual, ocupados por servidores públicos concursados, conforme edital de concurso público nº. 2/86 e edital nº. 01/92, que atendem as comissões temáticas da casa legislativas. Esses profissionais são responsáveis pelo tratamento e registro sonoros e visuais das reuniões dessas comissões. Porém, o contrato de prestação de serviços na área de operação de equipamentos de áudio, vídeo e de transmissão de Rádio e Televisão – Edital do Pregão Eletrônico nº. 135/09 – demonstra que a Câmara dos Deputados terceirizou esses serviços, mesmo tendo servidores exercendo exatamente as mesmas funções descritas no edital de terceirização. Da mesma forma que o Senado, a diferença salarial entre os servidores e os terceirizados da Câmara dos Deputados é gigantesca.

Essa conduta fere profundamente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. É inadmissível essa postura, uma vez que se trata do princípio maior do direito constitucional moderno, o que alcança, com grande intensidade, a valorização

do trabalho. A Declaração Universal dos Direitos do Homem faz referência ao princípio da dignidade da pessoa humana interligando-o ao trabalho e remuneração (DELGADO, M., 204, 32-35):

Artigo 23°

1.Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego.

2.Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual.

3.Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de protecção social.

Esse desrespeito remuneratório é um dos elementos caracterizados da ilegalidade da terceirização das emissoras legislativas federais. Como bem pontuou o professor Sergio Pinto Martins, no item 3.1.2 desse trabalho, a busca simplesmente pelo menor preço, por parte da administração pública, é imoral, portanto, terceirização ilícita. Assim sendo, os veículos de comunicação do poder legislativo têm cargos públicos destinados às atividades de radiodifusão, com isso, mais uma ilegalidade é identificada.

O panorama legal apresentado em relação aos contratos de terceirização das emissoras estatais de comunicação social do poder legislativo federal é totalmente ilegal. O que se observa é uma preocupação de ordem gerencial, visando obter o melhor modelo de contratação de pessoal, para atender as demandas do processo de comunicação estatal, porém, não há nenhuma preocupação em verificar a legalidade e a viabilidade jurídica desses contratos. Essa conduta é inaceitável, uma vez que as emissoras estatais, como administração pública, devem pautar seus atos administrativos exclusivamente nos preceitos legais.

## CONCLUSÃO

A comunicação social é fundamental no processo de conscientização e formação da sociedade, sendo um meio à disposição do ser humano para acesso e difusão de informação. Para viabilizar esse direito, os princípios constitucionais da comunicação social, com destaque para os princípios da dignidade da pessoa humana e da legalidade, estão dispostos em vários artigos da Carta Magna, os quais protegem também os direitos trabalhistas dos profissionais que processam e difundem a notícia. No entanto, os gestores da comunicação social, principalmente os radiodifusores estatais, não estão respeitando esses preceitos, uma vez que os contratos de terceirização das emissoras estatais não observam tais princípios.

A regulação da comunicação social avança no campo de atuação dos profissionais envolvidos no processo de produção de conteúdo ao analisar a legalidade dos modelos de contratação de pessoal. A disparidade de conteúdo existente no sistema de comunicação social – privado, público e estatal – apresenta, em relação às questões trabalhistas, elementos próprios e bem delimitados. As emissoras comerciais e as organizadas pela sociedade civil regem seus funcionários pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT – e a Lei dos Radialistas. De forma diversa, as emissoras estatais estão vinculadas às normas de direito público, com isso, todos os contratos devem observar normas próprias, inclusive para contratar as profissionais da área de comunicação social.

Nesse contexto, observa-se que os contratos de terceirização de serviços de radiodifusão das emissoras estatais de comunicação social do Poder legislativo são questionáveis, uma vez que não preenchem vários requisitos impostos pela legislação. É imposição legal a aferição dos seguintes elementos para se terceirizar serviços na administração pública: verificar qual a missão institucional do órgão; identificar quais são as atividades-fim e meio do órgão; a administração pública só poderá contratar os serviços para a área meio; mesmo na atividade-meio, o terceirizado não pode desempenhar atividades que envolvam patrimônio, atividades relacionadas à execução orçamentária e financeira ou até mesmo atividades relacionadas a controle de dados na área de informática; observar que a contratação é para cargos extintos do quadro de pessoal, seja total ou parcialmente.

Nesse sentido, foram analisados alguns editais de contratação de prestação de serviços de radiodifusão firmados com a TV Câmara e a TV Senado e confrontados com os conceitos, dispositivos legais concernentes à radiodifusão, à terceirização e aos radialistas, e o resultado desse cotejo é a terceirização ilícita, uma vez que nenhum dos elementos descritos acima foram observados.

As emissoras estatais do poder legislativo federal estão preocupadas em adotar o melhor modelo de contratação de pessoal, para atender as demandas do processo de comunicação estatal, todavia, estão ignorando os preceitos legais e firmando contratos de terceirização definitivamente ilegais.



## REFERÊNCIAS

ANSELMO, Alessandra Marquez. **A TV Câmara sob a ótica da comunicação pública**: Desafios políticos e institucionais. 2011. 73f. Monografia (Especialização) – Curso em Legislativo e Políticas Pública, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR), Brasília, 2011.

ARANHA, Márcio Lorio. Comentário ao artigo 223. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo. Saraiva/Almedina, 2013. p. 2061-2071.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; LIMA, M. E. O. **As emissoras legislativas e seus gêneros de programação**. XVI Colóquio Internacional sobre a Escola de Comunicação Latino-Americana. **Anais**. São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www2.metodista.br/unesco/1\\_Celacom%202010/arquivos/Trabalhos/1-As%20emissoras%20legislativas%20brasileiras Antonio Cristiane MariaErica.pdf](http://www2.metodista.br/unesco/1_Celacom%202010/arquivos/Trabalhos/1-As%20emissoras%20legislativas%20brasileiras Antonio Cristiane MariaErica.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015. 23:00.

BITELLI, Marcos Alberto Sant'Anna. **O direito da comunicação e da comunicação Social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 255-287.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2015. 20:00.

BRASIL. **Decreto nº. 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2015. 21:00.

BRASIL. **Lei nº. 6.615, de 16 de novembro de 1978**. Dispõe sobre a regulamentação da profissão de radialista e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 out. 2015. 19:30.

CARVALHO, Mariana Martins de. Considerações Sobre o Princípio da Complementaridade dos Sistemas Privado, Público e Estatal de Radiodifusão. In: **XXXIII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Caxias do Sul: 2010, p. 1-15.

DELGADO, Gabriela Neves. **Terceirização**: Paradoxo do direito do trabalho contemporâneo. São Paulo: LTr, 2003, p. 153-167.

DELGADO, Maurício Godinho. **Princípios de Direito Individual e Coletivo do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003, p. 32-73.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014, p. 452-477.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 211-228.

FERNANDES NETO, Guilherme. **Direito da Comunicação Social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 58-81.

HOBAlKA, Marcelo Bechara de Souza; NOGUEIRA, Vanda Jugurtha Bonna. **As leis da comunicação e sua consolidação**. Série Ação Parlamentar, nº. 429. Brasília: Edições Câmara, 2010, p. 15-47.

LEMOS, Cláudia R. F.; CARLOS, Maíra de Brito; BARROS, Antônio Teixeira. **TV Câmara, TV pública? As TVs legislativas na transição para a plataforma digital. Anais do II Congresso da Associação Brasileira de pesquisadores em Comunicação e Política**, 2007. Disponível em: [http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt\\_csc-claudia.pdf](http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2011/01/gt_csc-claudia.pdf)>. Acesso em: 16 out. 2015. 23:30.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014, p. 619-665.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Direitos e deveres no mundo da comunicação: Da comunicação clássica à eletrônica**. Revista Forense – Comemorativa 100 anos, Rio de Janeiro, Volume comemorativo, p. 839-866, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 65-67.

MOURA, Marcelo. **Consolidação das leis do trabalho para concurso público: Doutrina, jurisprudência e Questões de Concursos**. 4. ed. Bahia: Editora JusPODIVM, 2014, p. 632-635.

QUEIROGA, Andrezza. **Modelo de contratação em xeque**. Revista Astral: Associação Brasileira de Televisão e Rádios Legislativas, Brasília, ano 02, nº. 03, p. 31-37, 2013.

REIS, Luciano Elias. **Terceirização na Administração Pública**: Breves reflexões. Síntese: Biblioteca Digital de Revistas. 2015. Disponível em: [http://www.bdr.sintese.com/NXT/gateway.dll?f=templates\\$fn=default.htm\\$vid=BDR:SP2](http://www.bdr.sintese.com/NXT/gateway.dll?f=templates$fn=default.htm$vid=BDR:SP2) . Acesso em: 19 out. 2015. 17:30.

ROSIGNOLI, Juliana Bernardes; ARAÚJO, Michele Martinez. Terceirização e administração pública. In: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela Neves, (Coords). **Terceirização no Direito do Trabalho**, Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 259-271.

SARMENTO, Daniel. Comentário ao artigo 220. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F; SARLET, Ingo W; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo. Saraiva/Almedina, 2013. p. 2034-2041.

SCORSIM, Ericson Meister. **TV digital e comunicação social**: aspectos regulatórios: TVs públicas, estatal e privada. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 256-381.

SCORSIM, Ericson Meister. Direito à informação e serviços de televisão. In: Clèmerson Merlin Clève (Coord.) **Direito Constitucional Brasileiro**: teoria da constituição e direitos fundamentais. Volume I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a, p. 450-479.

SCORSIM, Ericson Meister. Comunicação Social e democracia: regime jurídico dos serviços de televisão aberta. In: Clèmerson Merlin Clève (Coord.) **Direito Constitucional Brasileiro**: constituições econômicas e social. Volume III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014b, p. 497-528.

TÁVOLA, Artur. Pronunciamento. In: Comissão da Família, da Educação, da Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987**.

VIEIRA *et al.* **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública**: teoria e prática. 4. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 23-44.