



ESTADO DE MATO GROSSO
SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PONTES E LACERDA
DEPARTAMENTO DE DIREITO



CRISTÓVAN LUCAS OLIVEIRA ROCHA

**A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO EM CONTRAPONTO COM A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

PONTES E LACERDA – MT

2021

CRISTÓVAN LUCAS OLIVEIRA ROCHA

**A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO EM CONTRAPONTO COM A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade do Estado de Mato Grosso como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientação: Cleide Marlena de Ávila Espíndola

PONTES E LACERDA – MT

2021

CRISTÓVAN LUCAS OLIVEIRA ROCHA

**A TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO EM CONTRAPONTO COM A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

17 de novembro de 2021

BANCA EXAMINADORA

Cleide Marlena de Ávila Espíndola
Professor (a) Orientador (a)

Lincoln Michel Pilquevitch
Professor (a) Avaliador (a)

Laudicéia Fagundes Teixeira
Professor (a) Avaliador (a)

Este trabalho é dedicado à minha mãe e ~~a~~-minha avó, pois graças aos seus árduos esforços em minha criação que atualmente posso concluir o curso de direito.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 - TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO	10
1.1 – A Origem da Terceirização no Setor Privado e o seu Emprego Dentro da Administração Pública	10
1.2 – Os Contratos Realizados entre Particulares e a Administração Pública para a Contratação de Terceirizados	15
1.3 – Responsabilidade sobre os Atos Praticados Mediante a Terceirização dos Serviços Públicos	18
2 – A TERCEIRIZAÇÃO NO DIREITO PRIVADO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA COM O DIREITO PÚBLICO	21
2.1 – A Contratação Temporária no Serviço Público	30
2.2 – As Limitações Legislativas para Frear o Processo de Terceirização da Administração Pública	33
3 – AS RECENTES MUDANÇAS LEGISLATIVAS E SEUS IMPACTOS NO SERVIÇO PÚBLICO	36
3.1 – Dados Referentes ao Quadro de Servidores Públicos no Brasil	39
CONCLUSÃO	43
REFERÊNCIAS	44

RESUMO

O objetivo do trabalho foi analisar a terceirização do serviço público no Brasil, abordando os impactos causados dentro do funcionalismo estatal diante das recentes mudanças legislativas. O processo de terceirização foi introduzido na administração pública com a finalidade de diminuir os gastos governamentais e facilitar a contratação de agentes para exercerem as atividades estatais, sem que haja vínculo de emprego entre as partes, eximindo o órgão público de cumprir com encargos trabalhistas provenientes da relação de emprego. Recentemente foram realizadas mudanças significativas nas normas de trabalho, dentre elas ocorreu a ampliação das possibilidades de realizar terceirizações dentro da iniciativa privada, o que significa risco ao funcionalismo público, de modo, que este utiliza das normas trabalhistas para regular o processo de terceirização, mediante a intenção do legislador em diminuir os gastos para com o serviço. Relativo a todo o processo de diminuição da atividade estatal observa-se uma tendência de queda quanto ao quadro de servidores no país, acarretando em maior prejuízo na prestação dos serviços mediante a ausência de agentes capacitados a prestarem o serviço público. Utilizou-se como fundamento a pesquisa bibliográfica para compreender todos os ditames do processo de terceirização e seus impactos na administração pública, tendente a aumentar nos próximos anos.

PALAVRAS-CHAVE: Terceirização; Servidores; Administração pública; Setor público.

ABSTRACT

The objective of the work was to analyze the outsourcing of public service in Brazil, addressing the impacts caused within the state civil service in the face of recent legislative changes. The outsourcing process was introduced in the public administration with the purpose of reducing government expenses and facilitating the hiring of agents to carry out state activities, without an employment relationship between the parties, exempting the public agency from complying with labor charges arising from the employment relationship. Significant changes have recently been made in labor standards, including the expansion of possibilities for outsourcing within the private sector, which means a risk to the civil service, so that it uses labor standards to regulate the outsourcing process, through the intention of the legislator to reduce expenses for the service. Regarding the entire process of decreasing state activity, there is a downward trend in terms of the number of public servants in the country, resulting in greater losses in the provision of services due to the absence of agents capable of providing public service. Bibliographic research was used as a basis to understand all the dictates of the outsourcing process and its impacts on public administration, which will tend to increase in the coming years.

KEY WORDS: Outsourcing; Servers; Public administration; Public sector.

INTRODUÇÃO

O serviço público passa novamente por grandes debates quanto aos gastos do governo para a sua manutenção, dentre todas as formas vistas pela administração pública para a diminuição dos valores gastos atualmente com esse setor, está presente a terceirização de atividades-meio dentro da administração direta e indireta, embora as recentes modificações legislativas abram escopo para a realização de atividades-fim. Deste modo, este trabalho fará um estudo sobre a terceirização na administração e buscará, de maneira objetiva, esclarecer o assunto, comparando as disposições que regem a terceirização para com a Constituição, como também demonstrar os efeitos causados dentro do quadro de servidores.

Iniciaremos o estudo do tema fazendo breve relato quanto à sua origem no país, advindo de uma ideia de terceirizar uma gama de atividades acessórias, principalmente, aplicadas dentro de empresas privadas para a redução de custos com pessoal e aumentar os lucros. Passou a utilizar o processo também no funcionalismo estatal, adotada como uma forma de diminuir os gastos com a contratação de servidores.

Para realizar a contratação de terceiros junto a administração pública, faz-se necessário realizar a contratação de uma empresa intermediária, por meio de processo licitatório, o qual deve ser realizado pela administração pública. Explicaremos como ocorre a contratação até os contratos realizados. Tão importante quanto, trataremos ainda sobre a responsabilização subsidiária do Estado para com os trabalhadores, sendo que o fato de não haver vínculo empregatício entre as partes, eximindo o contratante dos serviços de alguns encargos trabalhistas e previdenciários, não o desvencilha de responsabilizar-se junto aos empregados.

Com a reforma trabalhista ocorrida nos últimos anos foram alterados diversos dispositivos legais e, sendo alvo de duras críticas por parte de estudiosos quanto a mitigação de alguns direitos destinados aos trabalhadores. Foram alterados também normas sobre a terceirização que, em momento anterior, pouco foram registradas em texto legal, sendo a jurisprudência dos tribunais e a doutrina, grandes fontes jurídicas para o assunto. Dentre as modificações, merece destaque a compreensão da terceirização, não somente para a função de atividades-meio, mas também para o exercício de atividades-fim, algo que não pode vigorar na administração pública, ao fato de que suas atribuições diferem dos praticados pelos particulares, como ao fato de a própria Constituição Federal vedar esta prática, incumbindo o exercício das atividades estatais realizadas somente por agentes investidos em carreira pública.

Aprofundando o tema estudado, abordaremos também a contratação temporária de agentes que são destinados a praticar atos do Poder Público de forma transitória, devendo ser utilizada em momentos emergenciais enfrentados. Vê-se esta forma de contratação uma maneira mais rápida para prover agentes a determinadas funções necessárias para o momento enfrentado, como exemplo a admissão de enfermeiros em uma situação de calamidade na saúde pública. Todavia, não pode imaginar que este método poderá ocorrer corriqueiramente ou até imaginar o exercício de função permanente.

Em contraponto com métodos diversos para o emprego destes agentes, falaremos sobre a importância dos concursos públicos para o ingresso de servidores no Poder Público aos cargos provenientes das atribuições intrínsecas do Estado para com a coletividade. Deste modo, em contrapartida com a legislação trabalhista reformada, não pode observar a aplicação de agentes terceiros para o exercício de atividades-fim da administração pública. Isto se dá pelo fato de que ao contrário da iniciativa privada, não se vê a busca por lucros, mas sim pela prática de atos que interferem notadamente na sociedade, ao assegurar os direitos resguardados a todos, em conjunto com previsão constitucional sobre a aplicação de concurso, a utilização de certames públicos é fundamental para evitar diversas irregularidades.

Finalizando o estudo do tema, trataremos sobre as limitações normativas propostas para diminuir o processo de terceirização, para que não ocorra de maneira desarrazoada e prejudique a prestação dos serviços para a comunidade. E, por fim, falaremos dos impactos causados pelo processo de terceirização, principalmente quanto ao efetivo de servidores públicos, ao fato de que notaremos que não ocorreu o aumento de agentes comparado ao crescimento populacional ao longo dos anos.

1 - TERCEIRIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

1.1 – A ORIGEM DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PRIVADO E O SEU EMPREGO DENTRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O movimento de terceirização da mão-de-obra trabalhista iniciou-se no Século XX, advinda após a Revolução Industrial que aconteceu nos Estados Unidos e proporcionou significativo aumento da manufatura, principalmente ligada a indústria automobilística, ou aquelas que, de qualquer modo, estavam ligadas ao fornecimento de suprimentos para as duas grandes guerras que ocorreram no Século passado. Com a crescente demanda por novos produtos em quantidades nunca antes vistas, as empresas viram a necessidade de adotarem medidas que fomentassem suas atividades principais incumbidas aos seus empregados. Devido a este movimento estratégico surge a figura da terceirização para a realização das atividades-meio, como, por exemplo, a limpeza, coleta de resíduos e todas aquelas funções alheias à função social da empresa.

Com a busca incessante pela eficiência e, principalmente, economicidade dos serviços realizados, a terceirização foi vista com bons olhos por todos os empreendedores e fomentou-se por todos os setores, não somente da iniciativa privada, mas também pública. Neste viés, preceitua Giosa, como sendo a terceirização: “um processo de gestão pelo qual se repassam atividades para terceiros com os quais se estabelecem uma relação de parceria ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas aos negócios que atua.”¹ Com isso, a empresa contratante se exime, por exemplo, de realizar atos de contratação, demissão e todos os encargos provenientes destes atos que, além de dificultosos, são onerosos ao contratante.

Foram vários os benefícios tragos pelo emprego da terceirização na iniciativa privada, principalmente ligada a redução de custos operacionais, estes cada vez maiores para as empresas. Assim, impulsionados pela redução de gastos, a grande maioria adotou estas medidas, acarretando na popularização destas medidas em todo o globo.

No Brasil, a chegada da terceirização ocorreu ainda no Século XX, assim como nos demais países, contudo, de maneira lenta e desregulamentada. Esta nova estratégia de mercado originou-se no país em razão das multinacionais, principalmente do setor automobilístico, que iniciaram a terceirização nos Estados Unidos décadas antes de chegarem

¹ GIOSA, Lívio Antonio. Terceirização: uma abordagem estratégica / 5ª edição, revisado e ampliado. São Paulo: Pioneira, 1997, p. 14.

ao Brasil, com o objetivo de aumentar o mercado interno, reduzindo os custos de produção e com isto diminuir o valor do produto final ao consumidor.

Compreendida como uma modernização na iniciativa privada, a terceirização tornou-se cada vez mais difundida no cenário mundial como um método inovador para a realização de funções basilares. Assistindo a isto, a Administração Pública, com enfoque no princípio da eficiência na prestação de serviço público adotou em seu quadro operacional a contratação de terceiros para a realização de atividades-meio.

Atrelada ao fato de não haver regulamentação geral sobre a contratação de servidores públicos mediante concurso, em momento anterior a promulgação da Constituição Federal de 1988, a contratação de terceiros ao funcionalismo público poderia, facilmente, confundir-se com a contratação de servidores. Este informalismo em nada contribuiu para a melhoria do serviço público, sendo então necessária a regulamentação da terceirização. Ganhou força a partir de novos governos que buscaram a descentralização do setor público, a fim de diminuir os gastos com a prestação dos serviços.

Neste contexto, no ano de 1967, foi publicado o Decreto-Lei nº 200 que regulamentou o serviço público federal e, dentre suas atribuições, a descentralização do setor, como prevê seu art. 10, §7º.

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

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.²

Teve como principal fundamento o controle da descentralização para que o processo ocorresse regularmente e, assim, não prejudicasse a prestação dos serviços. Este foi o marco para o ingresso da terceirização dentro na Administração Pública, ligada à crescente demanda pela descentralização que ocorria principalmente pela alienação de empresas estatais à iniciativa privada.

Seguindo esta lógica, em 1970 foi editada a lei complementar nº 5.645, que aprofundou a temática e trouxe um rol de serviços que poderiam ser realizados mediante a contratação indireta, como sendo atividades de transporte, limpeza, conservação e demais

² Brasil. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

relacionadas a estas atividades, preferencialmente, realizadas por meio de empresas privadas prestadoras dos serviços acima descritos. Iniciaram-se, assim, as primeiras formas de terceirização no serviço público, passando futuramente por diversas transformações ao longo dos anos, estando cada vez mais presente no setor público e, gerou diversas discussões sobre o tema entre aqueles que aprovam e que discordam destas práticas.

Na década de 1990, a descentralização da atividade estatal esteve em seu ápice com o implemento do Programa Nacional de Desestatização, regulamentado na Medida Provisória nº 155/1990, posteriormente convertida na Lei nº 8.031/1990, sofrendo diversas modificações ao longo do período. Teve como objetivo reorganizar o serviço público no país, ao diminuir os gastos com estatais, por meio das privatizações destas e, assim, poderia fomentar a economia nacional para um mercado aberto ao setor privado. Tudo isto fomentado pelo pensamento neoliberal³ introduzido nas políticas brasileira.

Com efeito, o surgimento de diversas empresas privadas dos mais variados setores originou-se no país, havendo o crescimento econômico tão sonhado pelos governantes.

Ocorre que a desestatização influenciou não somente a alienação de empresas prestadoras de serviços não essenciais ao setor público, como serviço de telefonia, transporte, entre outras, conhecidas no direito tributário como fontes originárias de arrecadação financeira pela Administração Pública. O implemento dessas novas políticas afetou também os serviços considerados essenciais para a Administração Pública, nas três esferas do governo, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Foi então promulgado no Decreto nº 2.271/1997 (revogado pelo Decreto nº 9507/2018), que definiu de maneira geral a realização da terceirização no setor público.

1. 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 (§ 2º, do art. 1º).
2. A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, que conterà, no mínimo:
 - I. justificativa da necessidade dos serviços;
 - II. relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
 - III. demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (art. 2º).
3. O objeto da contratação será definido no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços (art. 3º). Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade

³ O neoliberalismo é a busca pela diminuição dos serviços públicos, privatizando-os para diminuição dos gastos e, acarretando na diminuição dos impostos à população. O Estado intervém minimamente na economia, proporciona a iniciativa privada liberdade, como também incentivo, para o exercício de suas atividades.

quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contrato, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados (§ 1º; art. 3º).

4. A administração indicará um gestor do contrato, que será responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato (art. 6º).⁴

O decreto assinado pelo Presidente da República vigente à época reproduziu o entendimento firmado pelo Tribunal Superior do Trabalho, por meio da Súmula nº 331.

Contrato De Prestação De Serviços. Legalidade

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

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

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

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

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

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.⁵

Foram então impostas regras basilares para a terceirização no serviço público, com regras a fim de assegurar os preceitos legais em vigor para a contratação realizada pela Administração Pública, bem como a defesa dos direitos dos trabalhadores que estão sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, denominado de “regime celetista”, pelo qual garante os direitos dos empregados e deveres do empregador dentro das relações de trabalho no setor privado. Assim, como não há vínculo empregatício entre o setor público e os

⁴ Brasil. Decreto nº 2.271, de 7 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/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

⁵ Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

terceirizados, a empresa mediadora é incumbida de assegurar aos empregados os direitos provenientes da legislação trabalhista.

Outra normativa que trata sobre a contratação de serviços realizados pela iniciativa privada encontra-se vigor na Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos - ao qual elenca um rol exemplificativo de atividades a serem desempenhadas de forma indireta dentro da administração pública, como, por exemplo, a realização de serviços de transporte, manutenção, publicidade, conservação, reparação, conserto, etc. (art. 6).⁶

A respeito dos fatos acima narrados, denota-se o entendimento de que a legislação pátria busca alocar agentes terceirizados para a realização de atividades-meio ao serviço público, ou seja, aquelas em que não serão de caráter uno, competindo a certo órgão ou repartição pública.

Com relação às atividades-fim, estas são definidas no §2º, do artigo 581, da CLT, como sendo: “entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional”.⁷ Nesta mesma toada, Godinho conceitua atividade-fim, como.

As funções e as tarefas empresariais e laborais que se ajustam no núcleo da dinâmica empresarial do tomador de serviços, compondo a essência dessa dinâmica e contribuindo inclusive para a definição de seu posicionamento e classificação no contexto empresarial e econômico.⁸

Todavia, não há um consenso no meio jurídico sobre quais atividades são meio e final, havendo algumas divergências. Ganha força quando falamos sobre o setor privado, cabendo até mesmo à terceirização ao emprego de atividades-fim, conforme julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na ADPF 324 (relator ministro Roberto Barroso) e do Recurso Extraordinário 958.252, com repercussão geral reconhecida (relator ministro Luiz Fux), tendo ambos os julgados, reconhecido a constitucionalidade da terceirização das atividades-fim no setor privado em geral, dando uma nova interpretação sobre o Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.

⁶ Brasil. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

⁷ Brasil. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

⁸ DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores — Mauricio Godinho Delgado. — 18. ed.— São Paulo :LTr, 2019, p. 364.

Contudo, na administração pública não se admite a realização de atividades-fim por meio de terceiros, isto porque a Constituição Federal, por meio de seu artigo 37, inciso II, prevê que a contratação de agentes para realização destas funções será feita por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos. Assim, ignorar os concursos públicos é colocar os interesses dos particulares acima dos interesses coletivos, desrespeitando as normas e princípios que regem a Administração Pública. É o que reforça Ramos: “admissível é apenas e tão-somente o repasse de tarefas acessórias dessas atividades (como a limpeza de uma repartição policial, por exemplo) as atividades-meio, de caráter acessório, materialmente necessário para que a Administração funcione”.⁹

Merece, por fim, transcorrer as palavras do saudoso Celso Antônio Bandeira de Mello, a respeito da terceirização.

Terceirização significa, pura e simplesmente, passar para particulares tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Estado. Daí, que este rótulo abriga os mais distintos instrumentos jurídicos, já que se pode repassar a particulares atividades públicas por meio de concessão, permissão, delegação, contrato administrativo de obras, de prestação de serviços etc. Com isto, é bem de ver, falar em terceirização não transmite ao interlocutor a mínima ideia sobre aquilo que está de direito a ocorrer. Isto é, não se lhe faculta noção alguma sobre a única coisa que interessa a quem trata com o Direito: a identificação de um regime jurídico incidente sobre a espécie cogitada.¹⁰

Após conceituação do ilustre autor, é possível compreender melhor a terceirização e quem são os agentes terceirizados, sendo trabalhadores sem vínculo com órgão público, onde realizam suas atividades laborais, sendo intermediados por uma empresa, por meio de contrato.

1.2 – OS CONTRATOS REALIZADOS ENTRE PARTICULARES E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A CONTRATAÇÃO DE TERCEIRIZADOS

Para a realização de certas atividades inerentes ao Poder Público, este se utiliza da contratação de terceiros para efetuar-las, podendo citar como exemplo, a realização de obras públicas, como construção de pontes, rodovias, escolas, hospitais, etc. Contrata-se então empresas especializadas para a realização destes serviços, de modo que, viabiliza a execução

⁹ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001, p. 124.

¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, pp. 230-231.

destas atividades, ao fato de que a administração pública, por vezes, não possui equipamento e pessoal habilitados para realizá-las.

A Constituição Federal prevê a possibilidade de o Poder Público contratar com particulares para exercerem certas atividades, na impossibilidade de exercê-la, nos termos de seu art. 37, inciso XXI.

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.¹¹

Vê-se então que a regra é que o próprio Estado realize estas atividades e, somente em situações específicas, previstas em lei, podem-se derrogar funções a particulares, o que demonstra claramente a intenção do legislador em dar autonomia funcional, evitando dependência. O Poder Público possui atividades a serem desempenhadas por este e, cabe a ele realizá-la, por meios próprios.

Conforme afirma o artigo 1º, da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações), complemento ao texto constitucional: “Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange”.¹² Cabe então a legislação infraconstitucional regulamentar de forma aprofundada o exercício destas contratações, contudo, não se deve atuar em contrariedade com os dispostos da Constituição.

Abrangidos por força normativa, a contratação de particulares expandiu-se dentro dos órgãos e repartições públicas, que se viram como uma válvula de escape a contratação de terceiros para a realização de atividades-meio, utilizando como princípio da eficiência fundamento para a não aplicação de concurso a estas atividades. Embora seja uma alternativa, a Lei nº 14.133/2021 trata-se de norma infraconstitucional não tendo condão para divergir quanto ao texto previsto em nossa lei maior. Embora haja a possibilidade de realizar contratações de particulares para o exercício de funções públicas, não deve ser vista como uma regra, mas sim como uma exceção.

¹¹ Brasil. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

¹² Brasil. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Merece o devido destaque de que é totalmente legal a Administração Pública realizar contratos com particulares, até porque, o Brasil adota um sistema neoliberal de economia, tendo as atividades realizadas por particulares estimuladas pelo governo que vê isto como uma forma de diminuir as atividades estatais, concentrada somente em suas atribuições inerentes, bem como fomentar a economia local. Relativo a isto é impossível o Poder Público negociar somente com empresas pública para, por exemplo, a compra de suprimentos necessários para o exercício de suas atividades.

Neste cenário, é totalmente legal a realização de contratos entre particulares e administração pública, com a devida ressalva de que o Poder Público terá seus interesses acima dos particulares, conforme preceitua o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, de modo que os órgãos públicos defendem os direitos da coletividade previstos na Carta Magna, enquanto o particular visa o lucro. Distinta a finalidade de cada uma das partes, a Constituição Federal torna-se uma importante ferramenta no controle dos atos administrativos, principalmente, quando estes envolvem particulares.

Passamos então, dissertar brevemente sobre a realização de contratos firmados entre particulares e administração pública.

Acerca da contratação de terceirizados para o exercício das atividades-meio dentro dos órgãos públicos, mediante a contratação indireta destes, entende Polônio que: “tem a natureza de um contrato bilateral, pelo qual uma parte se obriga para com a outra a prestar-lhe uma atividade lícita, material ou imaterial, mediante remuneração”.¹³ Nota-se que a remuneração não advém diretamente do Estado, este faz repasses as empresas mediadoras e, assim, não há o que se falar em vínculo empregatício entre a administração pública e os particulares que prestam serviços.

A realização da contratação destas empresas prestadoras de serviços ocorrerá nos ditames de Lei nº 14.133/2021, efetuando a contratação mediante edital de licitação, garantida a todos os particulares direitos igualitários a concorrerem, desde que, atendendo as exigências predeterminadas para a contratação de terceiros.

Prosseguimos o estudo apontando um tópico de extrema importância, a gestão e fiscalização destes contratos. Conforme vimos anteriormente, a contratação é realizada por meio de processo licitatório com as empresas interessadas em atuar em conjunto com a administração pública e prestar os serviços exigidos, por esta última.

¹³ POLONIO, Wilson Alves. Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários. São Paulo: Atlas, 2000, p. 41.

Ante a preocupação em utilizar os recursos públicos de maneira mais efetiva, faz-se perspicaz a realização de intensa fiscalização acerca destes contratos. O Estado somente administra os valores advindos da tributação à população, assim deve utilizá-lo em prol do contribuinte. Com isso, prevê o artigo 117, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.

§ 4º Na hipótese da contratação de terceiros prevista no caput deste artigo, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a empresa ou o profissional contratado assumirá responsabilidade civil objetiva pela veracidade e pela precisão das informações prestadas, firmará termo de compromisso de confidencialidade e não poderá exercer atribuição própria e exclusiva de fiscal de contrato;

II - a contratação de terceiros não eximirá de responsabilidade o fiscal do contrato, nos limites das informações recebidas do terceiro contratado.¹⁴

É fundamental que haja um agente investido em cargo ou emprego público, com notório conhecimento sobre o Direito Administrativo para gerir e fiscalizar a execução dos contratos. Isso porque, a complexidade e responsabilidade deste exige que agentes incumbidos de exercerem estes atos devem possuir a competência necessária para realizarem o processo fiscalizatório.

Vislumbra-se a importância de agentes investidos em cargos públicos para a devida fiscalização dos contratos e, assim, evitar irregularidades na execução da contratação dos terceirizados. Isso porque, há uma série de implicações legais aos envolvidos, como veremos posteriormente, tanto a administração pública quanto os particulares que prestam serviço para estas devem atentar-se a diversas previsões legais, a fim de evitar que ocorram atos em contrariedade com a prestação devida dos serviços públicos.

1.3 – RESPONSABILIDADE SOBRE OS ATOS PRATICADOS MEDIANTE A TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

¹⁴ Brasil. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Prosseguindo os estudos sobre a contratação de agentes terceirizados para desempenharem funções dentro da administração pública, é necessário falarmos a respeito da responsabilização incumbida ao contratante e ao tomador dos serviços, seja ela na esfera trabalhista, previdência e demais encargos provenientes da relação de trabalho. Iniciaremos o estudo de um assunto demasiadamente complexo em questão de sua enorme divergência legal e jurisprudencial, sobre os direitos do trabalhador, ou seja, a quem cabe o dever de fiscalizar a correta prestação dos encargos trabalhistas.

Em suma, o Estado, como tomador de serviços, responde subsidiariamente as prestações devidas aos agentes terceirizados. Ao fato de que, como contratante destas atividades laborais, realizada por meio de processo licitatório, a este incumbe o dever de fiscalizar os deveres trabalhistas da empresa intermediária destes serviços, principalmente quando falamos no momento da contratação.

Todavia, como visto anteriormente, há grande divergência sobre a responsabilização subsidiária da administração pública. Foi demasiadamente apaziguada com o julgamento da ADC 16, do Supremo Tribunal Federal, mas ainda não é pacífica.

Com relação a responsabilidade pelos encargos provenientes da contratação de pessoal, a Lei 8.666/1993 tratava sobre o tema, contudo foi revogada pela Lei nº 14.133/2021, mas que manteve mesmo entendimento sobre o tema, conforme aduz o art. 121, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

§ 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;

II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;

III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;

IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;

V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

§ 4º Os valores depositados na conta vinculada a que se refere o inciso III do § 3º deste artigo são absolutamente impenhoráveis.

§ 5º O recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.¹⁵

O TST firmou entendimento com base na teoria das culpas *in vigilando* ou *in eligendo*. Na primeira, o contratante dos serviços possui o dever fiscalizatório no cumprimento dos encargos trabalhistas, com isso, a administração pública possui o dever em saber se a empresa intermediadora cumpre com suas obrigações legais. Com relação a culpa *in eligendo*, o Estado tem de saber quem está contratando, ou seja, no processo licitatório deve impor regras sobre o cumprimento dos encargos trabalhistas das empresas concorrentes.

Foi então ajuizada a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 16, pelo Distrito Federal, junto ao STF, com o fim de declarar constitucional o disposto no artigo 71, da Lei nº 8.666/93. Segue a ementa do julgado.

EMENTA RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente. Voto vencido. É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995.¹⁶

Com o julgado, houve alteração na Súmula 331, do TST e, assim, a Justiça do Trabalho poderá reconhecer a responsabilidade subsidiária da administração pública, contudo, não poderá haver uma generalização, com isso deverá ser analisado o caso concreto e entender se houve ou não culpa do Poder Público quanto a irregularidades trabalhistas feitas pela empresa contratada.

A Lei nº 8.666/1993 foi revogada pela Lei nº 14.133/2021, todavia, pela semelhança entre os dispostos que tratam sobre a responsabilidade entre a primeira e a segunda normas mencionadas, acreditamos que o Supremo Tribunal Federal, assim como o Tribunal Superior do Trabalho manterão, futuramente, o mesmo entendimento a respeito da responsabilidade

¹⁵ Brasil. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

¹⁶ Supremo Tribunal Federal. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência, 09 de setembro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

subsidiária da administração pública. Não havendo mudança significativa entre as normas, mantendo-se a mesma aplicação da Lei revogada.

A partir destas divergências, são previstos nos processos licitatórios a obrigatoriedade de as empresas concorrentes provar o devido cumprimento dos encargos trabalhistas garantidos aos seus empregados. Tão importante saber quem está contratando que, no ano de 2008, foi editada a Instrução Normativa nº 2 da secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, a fiscalização quanto ao cumprimento das questões trabalhistas.

No ano seguinte foi publicada a Resolução nº 98 do Conselho Nacional de Justiça, tornando obrigatória a realização desta fiscalização perante os contratos firmados pela administração pública.

No ano de 2017, quando foi publicada a Lei 13.429/17, trazendo consigo novos dispositivos que regulamentam, ou ao menos o deveria fazer, sobre a terceirização. Diante de novo texto normativo introduzido a Lei 6.019/74 houve o acréscimo do art. 5º-A, §5º, que segue:

Art. 5º-A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal. (Incluído pela Lei n. 13.467/2017).

(...)

§ 5º A empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços, e o recolhimento das contribuições previdenciárias observará o disposto no art. 31 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.” (Incluído pela Lei n. 13.429/2017).¹⁷

Relativo à responsabilização previdenciária, esta não possui grande divergência. Entende o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o REsp. 1.131.047, que compete exclusivamente a empresa contratante os encargos previdenciários. Ocorre que, segundo este julgado, a fim de evitar-se enriquecimento ilícito da empresa intermediadora da terceirização, são deduzidos, a título tributário, 11% (onze por cento), do valor da nota fiscal ou fatura.

2 – A TERCEIRIZAÇÃO NO DIREITO PRIVADO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA COM O DIREITO PÚBLICO

¹⁷ Brasil. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

O agente terceirizado estará regido pelas normas constitucionais, de modo que, este apenas exercerá atividade laboral em local público, não possuindo qualquer vínculo empregatício para com o setor estatal. Ao fato de que este está vinculado a uma empresa que faz a intermediação entre o empregado e o contratante dos serviços. Assim, o Estado contrata empresa que presta serviços para suprir suas necessidades, delegando aos empregados para realizarem atividades designadas pelo órgão público. Diante deste fato, é válido abordarmos o serviço público e suas implicações.

Primeiramente devemos compreender o conceito de serviço público e sua importância para a sociedade. Desta forma, este tem por finalidade a prestação de serviços competentes ao Poder Público, a realização das atribuições inerentes ao funcionalismo estatal, a fim de atender as necessidades da coletividade, sob regime de direito público, garantida a este uma série de prerrogativas, como a supremacia de seus interesses para com o particular, sujeitados as regulamentações especiais que proporcionam a administração pública a correta prestação de serviços a coletividade.

É correto afirmar que a Constituição Federal de 1988 trouxe diversas alterações à realidade brasileira, ao trazer direitos e garantias fundamentais e sociais, pelo qual tornou-se dever do Estado a aplicação de atos em cumprimento destas novas atribuições, para oferecer o bem-estar social aos seus residentes. Ocorrerão pelo exercício das atribuições encarregadas aos Agentes Públicos, estes que compõe toda a massa do serviço público e aplicam na prática todas as previsões legais.

Denominada de “Constituição Cidadã” trouxe em seu corpo mudanças significativas a sociedade, obrigando o Estado a agir de forma ativa à sua população, na defesa de seus direitos constitucionais, conforme demonstrado em seu art. 3º.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹⁸

Assim vemos o dever do Estado em fornecer sistema de saúde gratuito universal e igualitário a população visando a redução de risco à saúde (art. 196, CF), incumbindo também ao Poder Público o fomento de cultura e do esporte (art. 215 e 217, CF), garantir a todos um

¹⁸ Brasil. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservando-o para as futuras gerações (art. 225, *caput*, CF). Seguem estes exemplos das mudanças proporcionadas pela Constituição de 1988, da atuação do Estado para com sua população.

Diante dos fatos narrados acima, nota-se a importância de uma administração devidamente estruturada e competente para a realização dessas atribuições, o que não conseguirá, se continuar seguindo por este caminho, confirmado pelas recentes mudanças legislativas ao aplicarem a possibilidade da terceirização e demais processos descentralizadores para a diminuição dos gastos estatais, porém, o que irá de fato diminuir será tão somente a qualidade dos serviços prestados, ao colocar pessoas não preparadas a realizarem atividades públicas.

Ao adentrar melhor nestas modificações, é possível notar que a partir do ano de 2017, vieram novas normativas, com a chamada “Reforma Trabalhista”, que buscou modificar uma série de dispositivos que regulamentam as relações de trabalho, sendo publicadas, dentre todas as mudanças normativas, sobre a terceirização, ampliar as possibilidades de terceirização. Quanto ao assunto tratado, podemos notar essa transformação no art. 4º-A, introduzido pela Lei nº 13.467/2017 à Lei nº 6.019/74.

Art. 4º-A. Considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução. (Incluído pela Lei n. 13.467/2017).

§ 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços. (Incluído pela Lei n. 13.429/2017).

§ 2º Não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante. (Incluído pela Lei n. 13.429/2017).¹⁹

De análise ao texto legal, vislumbra-se a amplitude para a terceirização atingindo a atividade-fim da empresa, ou neste caso, do setor público, tomador de serviços, entrando em conflito com os princípios dispostos pela Constituição Federal de 1988. Tal norma abre um leque de possibilidades para atravessar o texto constitucional e, assim, conseguir contratar terceiros para realizarem atividades do Estado, ausentes de vínculo empregatício para com o Poder Público.

¹⁹ Brasil. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

A respeito das novas disposições normativas, tornou-se necessário fazer nova interpretação quanto à redação da Súmula nº 331, do TST, comparando com a redação base e implicações da nova legislação para com o serviço público. Traz consigo o conceito de terceirização lícita e ilícita, com o qual estudaremos a seguir.

Inicia-se com o conceito de terceirização lícita, está dividida por quatro situações-tipo. A primeira delas trata de situações que autorizam a contratação de trabalhadores temporários. Assim, trata-se de necessidades transitórias de substituição de pessoal quanto aumento exponencial de serviços da companhia, além do que estava previsto.

A segunda, é quanto as atividades de vigilância, em aspecto geral, como exemplo, os vigilantes presentes nas instituições bancárias, com a ressalva de que não somente pessoas jurídicas podem realizar a contratação destes serviços, mas também possível as pessoas físicas.

O terceiro grupo de situações é relativo às atividades de conservação e limpeza, sendo esta uma das primeiras atividades passíveis de terceirização, estando presente na legislação desde a promulgação da Lei nº 5.645/1970.

O quarto e último grupo trata-se de situações para contratação de terceiros relativos as atividades-meio a serem desempenhadas. Somente isto, de uma forma mais genérica sem haver quaisquer exemplificações, excluindo-se somente a atividade-fim, mas que já está sendo matéria de diversos debates quanto a mudança, conforme já visto.

Passaremos para o estudo da outra vertente traga pela Súmula nº 331, do TST. Compreende-se como terceirização ilícita todas aquelas que não se enquadram nas quatro situações-tipo, não sendo válidos a contratação de terceiro para a prestação de serviços não eventuais, onerosos, pessoais e subordinados a outrem (art. 2º, *caput*, e 3º, *caput*, CLT). Assim, configurado a ilicitude para a contratação de terceiros, não há vínculo empregatício originário entre o empregado e a empresa tomadora dos serviços.

Quanto à contratação perante a administração pública, aduz a Súmula nº 331, II, TST: “A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República)”.²⁰ Contudo, o respectivo posicionamento não é pacífico na doutrina, sendo discutida veemente a totalidade dos efeitos da terceirização ilícita para com o Poder Público.

²⁰ Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Em respeito a discussão, há três posicionamentos. O primeiro deles diz que se tratando de terceirização ilícita não há qualquer tipo de vínculo empregatício com o ente estatal, em virtude da vedação constitucional. A segunda teoria aduz que não haverá qualquer tipo de vinculação com a administração pública ante ausência de realização de certame público. A terceira corrente procura fazer um paralelo entre as primeiras vertentes, quanto à primeira teoria, reconhece a eficácia do texto constitucional de negativa ao vínculo empregatício, quanto à segunda, buscando alternativas para que o ato ilícito não favorecesse desarrazoadamente quem já foi beneficiado. Isso fez com que a terceira corrente fosse a mais adotada pela jurisprudência.

Precioso dizer que toda essa regulamentação, ou melhor, “desregulamentação”, diante das intensas intervenções legislativas e jurisprudenciais, acabou gerando enorme confronto entre elas, acarretando certa insegurança jurídica quanto a sua devida aplicação. Talvez seja isto que as autoridades públicas busquem, com dúvidas quanto a sua correta aplicação e garantia de direitos a todas as partes envolvidas. Trata-se de um enorme problema, principalmente ao falarmos do emprego da terceirização junto à administração estatal que dentre os seus princípios, somente poderá atuar em concordância com a lei.

Por conta de todas as divergências quanto ao tema, é imperioso dizer que a contratação de agentes terceiros junto ao Poder Público pode ocorrer, em certos aspectos, de forma marginalizada, sem o correto respaldo jurídico necessário. Nesta mesma toada, Ferraz assevera que.

O grande problema surgido em torno da terceirização, principalmente a partir da vigência da atual Constituição, foi a sua utilização como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vistas a contornar a regra do art. 37, II da Constituição. Antes o problema exsurgia com menos intensidade, posto que o art. 97, § 1º da Carta revogada, permitia a contratação de empregados públicos, regidos pela CLT, sem a realização de concurso.²¹

Partimos então, para a análise de ambos os lados do processo de terceirização na administração pública, logo, faremos um contraponto com a investidura em cargo mediante concursos públicos que, assim como a terceirização, são alvos de intensos debates. Devendo ser necessário explicar a classificação dos agentes públicos e compará-los com os empregados regidos pela norma trabalhista.

O conceito de agentes públicos compreende-se como sendo o gênero de todos aqueles que exercem cargo, emprego ou função pública. É o conceito amplo das pessoas que realizam

²¹ FERRAZ, Luciano, Lei de Responsabilidade Fiscal e Terceirização de mão-de-obra no serviço público. Revista Jurídica Administração Municipal, ano 6, nº 3, mar.2001, p. 24.

as atividades estatais vinculadas a quaisquer das esferas de governo e, de caráter permanente, devendo exercer suas atividades até o momento de sua aposentadoria ou desvinculação do agente, por qualquer dos motivos previstos na legislação, junto ao serviço público.

Entre estes agentes, é possível fazer uma distinção dentre as regulamentações deste pessoal. A primeira e mais comum, são os servidores públicos que possuem vínculo com o Poder Público por meio de lei, ou seja, tendo seus direitos e deveres assegurados pela Constituição Federal e legislação complementar. Estes agentes são os que mais possuem prerrogativas, como a estabilidade, isso porque atuam na administração direta, exercendo funções típicas do Estado. Por outro lado, vemos os empregados públicos que atuam na administração indireta, também contratados por meio de concurso público, mas que não possuem vínculo legal para com a administração pública, mas sim contratual. Significa que, assim como aqueles que atuam no setor privado, seus direitos advêm da legislação trabalhista, todavia, por atuarem em prol do serviço público, esses agentes possuem maior segurança no exercício de suas funções, embora não possuam estabilidade, assim como os servidores, não podem ser demitidos injustificadamente, como no caso daqueles que exercem suas profissões na área privada.

Observa-se então que, independente do regime, seja ele legal ou contratual, o agente possuirá maior segurança em sua carreira. Acontece pelo fato de a administração pública agir de maneira ativa na vida da sociedade, assim, a atuação destes irá gerar grandes consequências, sendo necessário então que estes estejam protegidos legalmente para que possam atuar sem a influência de superiores ou terceiros e, desta forma, cumprir com o princípio da legalidade, ao agir somente diante de previsão legal.

Posto explicação quanto à classificação dos agentes públicos, passaremos a compará-los para os que atuam no setor privado, de modo que, mesmo exercendo atividade dentro de algum órgão público o terceirizado não será abrangido pelos direitos direcionados aos agentes que possuem vínculo com o Estado, por meio de lei, como também para os exercidos em regime contratual (falamos dos empregados públicos que atuam de forma permanente).

A principal diferença está no regime jurídico do qual estes agentes encontram-se. Os servidores são regidos pelo estatutário, sendo um conjunto de leis que disciplinam os ocupantes de cargos na administração direta, autárquica e fundacional de direito público. A exemplo, podemos citar a própria Constituição Federal que tem uma seção reservada somente

para a regulamentação geral destes agentes, também pode-se citar a Lei nº 8.112/1990 que regula as relações dos servidores públicos federais.²²

Relativo ao assunto, o próprio texto legal traz os direitos e deveres de cada classe conforme o regime em que se encontra o agente. Diante disto, não se pode fazer e, nem imaginar, um empregado regido por normas de direito privado, exercendo funções típicas do Estado. A Constituição Federal não traz essa previsão e, nem deveria trazê-la, por compreender que há diferenças entre o trabalho realizado no setor privado e no público e, ao adotar o processo de terceirização para efetuar atividade-fim do Poder Público, vai em total desencontro com os princípios constitucionais de trabalho.

Decorrente da finalidade do exercício das atribuições ao qual é destinado ao Poder Público, conforme visto anteriormente. Assim, atenta-se novamente a importância de a execução das ações estatais serem realizadas por agente devidamente investido em cargo ou emprego público.

Conforme visto acima, a terceirização deverá ser direcionada somente para o exercício de atividades-meio, desta forma, atividades intrínsecas ao serviço público devem ser realizadas somente por servidores de carreira, que devem ingressar na administração pública mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. É o que diz o inciso II, artigo 37, da Constituição Federal.

a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.²³

A aplicação de determinadas provas para ingresso na administração pública garante a todos iguais condições de investidura em cargo ou emprego, em respeito aos princípios norteadores do setor público. Isso porque o Poder Público volta suas competências em favor da coletividade, deste modo, ao vislumbrar-se uma atuação, em quaisquer de seus atos, sem a distinção ou discriminação para com as pessoas. Conforme nos ensina o ilustre autor Bandeira de Melo.

²² Brasil. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

²³ Brasil. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Se traduz de que a administração tem que tratar a todos os administradores sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideologias não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.²⁴

A respeito das palavras do autor, um método simples e eficaz para evitar a ocorrência de tais indiferenças dentro do serviço público é a contratação de agentes por meio de certame público, garantindo a todos o direito de ingresso em cargos da administração estatal e, assim, evitando que irregularidades ocorram dentro das repartições, de acordo com as prerrogativas garantidas a estes agentes, conforme explicado anteriormente.

Para que os certames possam ser realizados, faz-se necessária a contratação de bancas por meio de licitação, o que gera uma onerosidade altíssima para os cofres públicos, pois envolve toda uma questão de aplicação das provas, correção, principalmente nos casos em que o certame possui mais de uma etapa. Com isso a administração pública busca sempre adotar medidas que a desobriga de contratar novos servidores, utilizando-se, principalmente, da contratação para realização de serviços temporários, realizado por meio de processo seletivo mais simples que realizar concursos. Outra forma de transparecer a previsão constitucional é a contratação de terceiros por meio de uma empresa intermediadora.

É de suma importância que o provimento em cargos públicos seja realizado por meio dos concursos, respeitando a norma constitucional, garantindo a todos o direito de laborarem na administração pública. Pensa-se que no contexto atual os cargos públicos são procurados por muitos, por conta de seu subsídio acima do padrão da iniciativa privada, a estabilidade, dentre tantos outros fatores que instigam muitas pessoas a ingressarem nesses cargos. Porém, embora a procura para ingressar nestes cargos seja maior, em contrariedade pensa o Estado, ao estar sempre buscando meios adversos para a realização de seus atos, mesmo que não compactuado com as previsões constitucionais.

Tão importante se faz a segurança dos concursos públicos que o Supremo Tribunal Federal publicou a Súmula Vinculante nº 43, nos dizeres: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.²⁵ A respeito do entendimento, a administração pública somente

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 117.

²⁵ Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

poderá contratar mediante concurso público, qualquer forma de contratação diversa deverá ocorrer em caráter extraordinário e não permanente para com o Poder Público.

Falamos no sentido de que além de seguirem as normas vigentes, a aplicação das provas visa à escolha de pessoas aptas a exercerem suas funções dentro da administração pública. Os editais dos concursos estão cada vez mais complexos, com mais etapas do que costumavam serem cobradas, exigindo dos candidatos um maior preparo para alcançarem a aprovação. Nota-se então que o setor público está em constante evolução e, assim, para a melhoria de seus serviços são necessárias pessoas mais qualificadas para o exercício dessas atividades.

O que era para ser algo simples está se tornando, com maior notoriedade, alvo de intensas discussões por parte do Congresso Nacional e da Presidência da República, quanto a legitimidade dos agentes públicos. Com diversas críticas por parte dos governantes, estamos acompanhando uma tendência para o fim dos concursos e a diminuição do quantitativo de servidores, sempre com o fundamento de diminuição dos gastos por parte do Poder Público. Mesmo ainda não havendo movimentação por parte do legislativo em extinguir os concursos, vemos claramente a intenção do mesmo em mitigar o direito dos servidores, conforme prevê o Projeto de Emenda Constitucional nº 32,²⁶ ainda em trâmite no Congresso Nacional. Dentre os dispostos está o fim da estabilidade, mudanças na aposentadoria, como também ao tratar de tantas outras modificações, com a vinda da denominada “Reforma Administrativa”.

Não há de tardar até tramitar no Congresso ideias para alteração ou extinção dos concursos públicos. Nota-se que, por se tratar de norma constitucional não ocorrerá de forma simplificada como aconteceu na Reforma Trabalhista, mas ao menos tentarão criar novos meios de provimento de cargos. Esta incerteza atinge não somente quem busca a investidura no setor público, até quem já exerce suas funções será amplamente prejudicado com estas alterações. Resta evidente o grande regresso às normas constitucionais que, somente advieram à nossa legislação após décadas de intensas lutas para a melhoria da prestação de serviço público.

Há muitas ideias quanto à substituição dos concursos e agentes, mas que não convém ao presente trabalho. Dentre estas “novas formas” de ingresso em cargo ou emprego público, vem a figura da terceirização, como já vimos em momento anterior, não sendo algo novo, mas que já está presente a alguns anos. Contudo, com toda essa mobilização governamental para o

²⁶ Câmara dos Deputados. Propostas Legislativas. Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

implemento de mudanças administrativas no setor público, a terceirização ganha novamente notoriedade como uma forma de diminuição dos gastos com pessoal.

Vimos que a reforma trabalhista ocorrida nos últimos anos trouxe diversas mudanças quanto as normas no direito do trabalho, principalmente, as relações entre particulares, mas também sendo utilizada dentro da administração pública, em certos aspectos. Dentre estes, está o tema em estudo e, com estas mudanças, foram inseridas maiores abrangências para o processo de terceirização, chegando até mesmo a discutir o implemento dentro de atividade-fim, não devendo prosperar no serviço público diante das atribuições socioeconômicas.

2.1 – A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA NO SERVIÇO PÚBLICO

Embora a contratação de agentes para os cargos dentro da Administração Pública ocorra somente mediante a aplicação de certames públicos, há previsão legal para a contratação temporária de agentes para desempenharem atribuições em situações excepcionais enfrentadas pelo Poder Público. Ocorre que para atravessar a previsão constitucional da realização dos concursos públicos e evitar toda a onerosidade traga por estes, tanto na elaboração das provas como posteriormente, na manutenção dos servidores em exercício ou já aposentados.

Realiza-se então a aplicação de processo simplificado para a contratação de agentes que exercerão funções públicas por um determinado período de tempo. Assim, o governo se exime de gastar com certames mais complexos, bem como em pagar encargos previdenciários, por exemplo.

Tira-se a conceituação de contratação temporária pela própria lei que a regula (Lei nº 8.745/1993), ao dizer em seu artigo 1º.

Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazo previstos nesta Lei.²⁷ (grifo nosso)

Faz-se necessário transcorrer as preciosas lições de Godinho, quanto ao conceito de trabalho temporário.

²⁷ Brasil. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37, da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18745cons.htm. Acesso em 11 de nov. de 2021.

Trabalhador temporário, em suma, é aquele que, juridicamente vinculado a uma empresa de trabalho temporário, de quem recebe suas parcelas contratuais, presta serviços a outra empresa, para atender a necessidade transitória de substituição do pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário dos serviços da empresa tomadora.²⁸

Vale ressaltar também, que a Constituição Federal de 1988 faz menção a esta modalidade de contratação de agentes público, conforme prevê em seu artigo 37, inciso IX: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.²⁹ Sendo assim, é possível notar que a própria Carta Magna entende como necessária a contratação de agentes temporários para o exercício de certas funções públicas, de maneira excepcional, para atender aos interesses públicos em situações de urgência.

Desde já é preciso afirmar que estes agentes atuam no serviço público por um curto período de tempo, necessário tão somente para cumprirem os objetivos de sua contratação. Deste modo, não há vínculo empregatício permanente para com a administração pública, seja por regime estatutário ou celetista, sendo assim, ao término do tempo do contrato previsto, estes deverão deixar suas funções.

Os prazos estão de acordo com as funções e órgãos aos quais as pessoas desempenharão suas atribuições, com prazo mínimo de 06 (seis) meses e máximo de 04 (quatro) anos, sendo permitida a prorrogação destes contratos (art. 4º, Lei nº 8.745/1993). O que abre, de certa forma, brechas para que os administradores se utilizem dos agentes temporários para exercerem funções típicas dos servidores ou empregados públicos, indo em desconformidade com o que determina o texto legal. Isto faz com que os agentes temporários se tornem basicamente servidores públicos, sem qualquer vínculo empregatício com a Administração Pública, sendo mitigados diversos direitos.

Merecem novas ressalvas, ao fazer menção de que a contratação temporária será realizada de maneira excepcional, em situações de urgência, onde é necessária a contratação rápida de pessoal para atuarem em contribuição com o poder público. É o que prevê o artigo 2º e seus incisos da Lei nº 8.745/93:

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:
I - assistência a situações de calamidade pública;

²⁸ DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores — Mauricio Godinho Delgado. — 18. ed.— São Paulo :LTr, 2019, p. 578.

²⁹ Brasil. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

- II - assistência a emergências em saúde pública;
- III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;
- IV – admissão de professor substituto e professor visitante;
- V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro.³⁰

O Supremo Tribunal Federal (RE 658026 / MG), de maneira idêntica a normativa pátria, entende para que haja a validade da contratação dos agentes temporários, deve-se seguir os seguintes requisitos:

- a) os casos excepcionais estejam previstos em lei;
- b) o prazo de contratação seja predeterminado;
- c) a necessidade seja temporária;
- d) o interesse público seja excepcional;
- e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração.³¹

Depreende-se deste entendimento, do direito brasileiro, o cuidado do legislador e do judiciário em frearem a contratação desarrazoada de agentes temporários para o exercício das funções públicas, haja vista seu caráter transitório. Conta-se pelo fato de que muitos atuam em contraponto com a previsão legal e utilizam desse processo para a contratação de servidores ao exercício de funções que seriam de competência exclusiva de agentes providos por meio de concurso público.

É cediço comentar a respeito da forma de contratação destes agentes. Para que haja a contratação tem de ser feito processo seletivo (art. 3º, Lei nº 8.745/93),³² cumprindo os requisitos legais com base nos princípios norteadores da Administração Pública. Os testes seletivos, comparados com os concursos públicos, são menos onerosos e de maneira mais rápida, desde a publicação do edital até a contratação destes agentes. Diante deste fator, abarcados pelo princípio da eficiência, os administradores alegam o corte de custos com os concursos sejam melhores para os órgãos e repartições.

³⁰ Brasil. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37, da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm. Acesso em 11 de nov. de 2021.

³¹ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 658.026 Minas Gerais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

³² Brasil. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37, da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm. Acesso em 11 de nov. de 2021.

São diversas as formas de contratação de agentes públicos sem que haja concurso, contudo, nesses casos, os profissionais não possuem as garantias que os mesmos investidos em cargo ou emprego. Diferente da terceirização, a contratação temporária decorre que medida excepcional, em casos de urgência para a aquisição de novos agentes e, enquanto atuarem irão se encontrar vinculados junto ao Estado.

Todavia, quando aplicadas em circunstâncias alheias aos seus objetivos primários, causam enormes complicações para a regular atuação do serviço público. Decorrente da ausência de preparo para atuação em certas funções, bem como a subordinação aos contratantes para a realização de atos ilícitos, são alguns dos riscos enfrentados pela contratação irregular destes agentes.

2.2 – AS LIMITAÇÕES LEGISLATIVAS PARA FREAR O PROCESSO DE TERCEIRIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com fundada alegação de que a terceirização de certas atividades na administração pública poderá trazer uma série de benefícios, principalmente, ligada a economia dos gastos públicos, muitos administradores e legisladores defendem veemente a utilização desta prática como sendo uma “válvula de escape” para a diminuição dos gastos. É preciso, no entanto, lembrar que a legislação pátria prioriza a contratação de pessoal por meio de concursos públicos, garantindo vínculo empregatício entre o contratado e o Poder Público.

Todavia é preciso dizer que, o ato de terceirizar os serviços, ao baratear os custos, pode gerar um efeito negativo ao trabalhador, principalmente quando falamos sobre seus direitos indenizatórios. Por outro lado, o próprio ato é sim causa de certo desconforto, visto que o empregado não possui vínculo empregatício com o local em que exerce suas atividades laborais, acarretando, até mesmo, em uma forma de discriminação.

Deste modo, a Constituição Federal limita o processo de terceirização, não somente por suas normas explícitas, mas pelos princípios vigentes a partir dela, podendo citar, talvez o mais importante de todos, o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); no combate à discriminação das pessoas, inclusive quando inseridas no mercado de trabalho (art. 3º, IV e art. 7º XXXII); protege o trabalhador ao dispor sobre regras de Direito do trabalho. Preconiza ainda a valorização do trabalho (art. 170, *caput*), além de estabelecer normas de ordem social, a fim de buscar o bem-estar social e a justiça.³³

³³ Brasil. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

A publicação de uma nova Constituição não trouxe somente mudanças ao ordenamento jurídico nacional, foi muito além, trouxe a nossa sociedade uma nova visão. Demonstra claro objetivo em proteger as pessoas, principalmente os mais fragilizados (neste caso os trabalhadores), rechaçando qualquer ato lesivo ao ser humano. Neste sentido, pode-se afirmar que o trabalhador é o elo mais frágil, com pouco amparo legal quanto a sua proteção, tendo na prática, distante de seu empregador, sentir-se desamparado.

Na administração pública essa diferença é ainda mais gritante, onde o empregado realizará suas funções em um ambiente totalmente diferente do que está acostumado, tendo até mesmo de realizar atividades adversas à sua contratação, algo cada vez mais comum nas repartições públicas. Quando falamos sobre a atividade-fim, não dizemos somente aquela prevista nos contratos, mas sim no que acontece no cotidiano da administração pública, com a utilização da terceirização, mesmo que contratualmente destina a prestação de atividades-meio, para o exercício de funções competentes ao servidor investido em cargo público.

Todo esse mecanismo é uma notória afronta à Constituição que, tanto protege a população que está regida sobre ela. É certo dizer que o momento fragilizado da economia provoca um grande aumento nas buscas por corte de gastos para com o serviço público, impulsionado pelo pensamento popular de que o serviço público prestado é de baixa qualidade e os altos salários pagos aos servidores não fazem jus as suas funções. Todo este embolho de afirmações infundadas instigam os legisladores a buscarem com a terceirização dos serviços uma forma de agradar a população e, com isto, angariar maior número de votos nas próximas eleições.

Sendo assim, encontrado meio legal para a contratação livre de agentes prestadores de serviço, é preciso ainda, manter a terceirização somente para atividades-meio, ou seja, acessórias ao serviço público. É o que diz o Decreto 9.507/18 ao complementar a previsão constitucional e demais leis infraconstitucionais, estabelecendo regras quanto a contratação de terceiros na administração direta e indireta.

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.³⁴

Indo além dos ditames legais, Ramos afirma que se deve observar o princípio da eficiência como limitador da terceirização.³⁵ Isto se dá ao fato de que “eficiência” não significa somente a diminuição dos custos, mas também a excelência na execução de atividades inerentes a administração pública. Alguns gestores podem imaginar que a simples implementação de terceirizados signifique maior eficiência, contudo, isto não pode ocorrer. Corrupção, custos com fiscalização, maior rotatividade dos agentes e pouco investimento com o treinamento de pessoal, são fatores que ensejam a perda de qualidade, isto quando falamos, principalmente, no setor privado. Assim, ao introduzir tal política no setor público é preciso, anteriormente, realizar um minucioso estudo quanto a sua eficácia e riscos, para o melhor atendimento aos interesses públicos e obter-se efetiva vantagem, tendo em vistas os princípios norteadores da administração pública.

A ilustre autora ainda nos ensina que a terceirização em detrimento aos concursos público não é um assunto simples, pois envolve diversos aspectos que precisam ser analisados. O Poder Público tem a obrigação de criar cargos inseridos em seu núcleo, só podendo ser exercidos por servidores públicos, ante a sua relevância para o interesse público. Contudo há atividades dentro da administração que não possuem igual relevância para a coletividade e, com isso, poderiam ser passíveis de terceirização, sempre observando os princípios da administração pública.

Para encerrarmos esta parte do estudo sobre o tema, reforça Godinho.

Para a Constituição, em consequência, a terceirização sem peias, sem limites, não é compatível com a ordem jurídica brasileira. As fronteiras encontradas pela experiência jurisprudencial cuidadosa e equilibrada para a prática empresarial terceirizante, mantendo esse processo disruptivo dentro de situações manifestamente excetivas, atende, desse modo, o piso intransponível do comando normativo constitucional.³⁶

Em meio a tantas alterações legislativas que visam a “desburocratização” do setor público, por meio de normas não amparadas pela Constituição, esta, que assegura a todos os

³⁴ Brasil. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19507.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

³⁵ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001, p. 135.

³⁶ DELGADO, Mauricio Godinho. A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017 I Mauricio Godinho Delgado, Gabriela Neves Delgado. - São Paulo: LTr, 2017, pp. 201-202.

direitos e evita que tais regulamentações prejudiciais as pessoas ocorram. A forma de investidura em cargo público abrangida pela Constituição (art. 37, II) não garantir somente ao servidor o gozo de suas prerrogativas, mas sim de que os atos praticados por estes ocorrerão em conformidade com os princípios basilares da administração pública.

3 – AS RECENTES MUDANÇAS LEGISLATIVAS E SEUS IMPACTOS NO SERVIÇO PÚBLICO

É cediço que as relações de emprego são amplamente debatidas, independente da época em que falamos sobre o assunto, há uma polarização de ideias dentre os garantistas que buscam ampliar os direitos dos empregos e os liberais que defendem a diminuição das regras trabalhistas e, assim, acabe por aumentar os poderes dos contratantes, nessas relações. Seguindo esta linha, na década passada o Governo Federal buscou modificar normas trabalhistas a fim de equalizar ambos os lados, foi assim que surgiu a denominada “Reforma Trabalhista” por meio de Lei nº 13.467/2017, publicada no ano de 2017, alterando, principalmente, a Consolidação das Leis do Trabalho (Lei nº 5.452/1967), mas também toda a legislação esparsa pertinente ao assunto.

Sendo enormemente criticada por estudiosos do tema, sendo vista como um regresso aos direitos dos trabalhadores ao mitigarem diversas garantias e ampliarem os poderes dos contratantes. Tais medidas ignoram todo o movimento social feito por longínquos anos para a elaboração de garantias aos trabalhadores, para que estes possam exercer suas atividades sem exploração, com o recebimento de remuneração mínima, a diminuição dos riscos à saúde e à vida do empregado, além dos direitos pós-aposentadoria.

Seguindo esta lógica há várias décadas, busca-se cada vez mais a descentralização da administração pública, sempre com a desculpa de diminuição dos gastos em cumprimento ao princípio da eficiência, todavia, omitindo da população geral a queda da qualidade da prestação destes serviços. Com isso, vislumbrando um futuro cada vez mais incerto acerca do serviço público aumentou-se o leque de atividades terceirizáveis.

Assim, é o que dispõe §3º, do artigo 9º, da Lei nº 13.429/2017, a seguir.

Art. 9º O contrato celebrado pela empresa de trabalho temporário e a tomadora de serviços será por escrito, ficará à disposição da autoridade fiscalizadora no estabelecimento da tomadora de serviços e conterá:
(...)

§ 3º O contrato de trabalho temporário pode versar sobre o desenvolvimento de atividades-meio e atividades-fim a serem executadas na empresa tomadora de serviços.³⁷

Corroborando com o novo disposto legal, o Supremo Tribunal Federal teve o seguinte posicionamento ao julgar a ADPF 324.

DIREITO DO TRABALHO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM E DE ATIVIDADE-MEIO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. A Constituição não impõe a adoção de um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis, tampouco veda a terceirização. Todavia, a jurisprudência trabalhista sobre o tema tem sido oscilante e não estabelece critérios e condições claras e objetivas, que permitam sua adoção com segurança. O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade. 2. **A terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade.** 3. **A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações.** 4. Para evitar tal exercício abusivo, os princípios que amparam a constitucionalidade da terceirização devem ser compatibilizados com as normas constitucionais de tutela do trabalhador, cabendo à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias (art. 31 da Lei 8.212/1993). 5. A responsabilização subsidiária da tomadora dos serviços pressupõe a sua participação no processo judicial, bem como a sua inclusão no título executivo judicial. 6. Mesmo com a superveniência da Lei 13.467/2017, persiste o objeto da ação, entre outras razões porque, a despeito dela, não foi revogada ou alterada a Súmula 331 do TST, que consolidava o conjunto de decisões da Justiça do Trabalho sobre a matéria, a indicar que o tema continua a demandar a manifestação do Supremo Tribunal Federal a respeito dos aspectos constitucionais da terceirização. Além disso, a aprovação da lei ocorreu após o pedido de inclusão do feito em pauta. 7. Firmo a seguinte tese: “1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993”. 8. ADPF julgada procedente para assentar a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio. Restou explicitado pela maioria que a decisão não afeta automaticamente decisões transitadas em julgado.³⁸ (grifo nosso)

³⁷ Brasil. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

³⁸ Justiça do Trabalho. Tribunal Superior do trabalho de 6ª Região (PE). Disponível em: <https://www.trt6.jus.br/portal/jurisprudencia/temas-e-precedentes/20039>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

De igual entendimento, há outro julgado do STF, ao Recurso Extraordinário nº 958.252, de relatoria do Ministro Luiz Fux, com repercussão geral reconhecida.³⁹ Estando estes julgados em contrariedade com toda a força normativa constitucional acerca das relações de trabalho, além de ter aplicabilidade diversa à Súmula nº 331, do Tribunal Superior do Trabalho. Como bem já estudamos e, que é uma das principais fontes normativas, em caráter infraconstitucional, quando falamos do processo de terceirização. Tal modificação na Lei, como acompanhado desta pela jurisprudência da Suprema Corte, ao abranger um leque maior de possibilidades de terceirização, abarcando não somente atividades-meio, mas também atividades-fim, não cabendo unicamente no setor privado, como também no setor público, denota-se de verdadeira afronta aos princípios constitucionais.

A jurisprudência pátria somente reforça este novo movimento da legislação nacional, ao ampliar a terceirização ao setor privado, ocorrendo implicações dentro do serviço público. Sendo assim, não somente serviços auxiliares seriam realizados por terceiros, como na limpeza, transportes, dentre outros vistos anteriormente, mas também, passaria realizar atividades inerentes a estes órgãos, pois, mesmo não havendo vínculo efetivo, como em cargos da administração direta, é de extrema importância que os agentes passam por um processo de seleção (concursos públicos), que garantem a todos o direito de ingressarem nestes cargos, bem como asseverar ao próprio Poder Público a eficiente prestação de seus serviços por empregados melhores qualificados.

Diante disto, assevera Godinho a respeito da amplitude da terceirização.

Ora, tamanha amplitude para a terceirização, atingindo a própria atividade principal da empresa tomadora dos serviços, entraria em choque, inquestionavelmente — a nosso ver —, com a matriz da Constituição da República, conforme já dissertado no item II.2 (“Constituição de 1988”) deste Capítulo XIII.⁴⁰

Nota-se que está cada vez mais complicado dissertar sobre o cumprimento dos dispostos constitucionais sobre o serviço público, principalmente quando ampliamos o tema e passamos a ver outros movimentos legislativos que visam diminuir a figura do servidor no cumprimento de seu dever. Assim, podemos citar a crescente busca pela privatização das empresas públicas, criada no de 1997, pela Lei nº 9.491, tendo sido denominada de Plano

³⁹ Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 658.026 Minas Gerais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

⁴⁰ DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores — Mauricio Godinho Delgado. — 18. ed.— São Paulo :LTr, 2019, p. 558.

Nacional de Desestatização, que, assim como a reforma trabalhista, ganhou maiores repercussões na última década.

Dentre outros, pode-se citar o Projeto de Emenda Constitucional nº 32,⁴¹ que prevê uma reforma administrativa no setor público, trazendo consigo a participação de empresas privadas às empresas públicas, o fim de estabilidade dos servidores, dentre tantos outros. Não querendo aprofundar neste assunto, mas demonstra clara vontade do governo em diminuir o aparato estatal, mesmo que necessário para a manutenção da ordem jurídica.

Estes foram alguns dos exemplos apontados a respeito da busca incessante do governo em deteriorar o setor público e diminuir o nível de prestação de seus serviços à coletividade em prol da busca pelo corte de gastos, sem ao menos elaborar um plano de administração capaz de sanar todos os vieses e garantir a correta prestação de serviços. Atos como este devem ser inviabilizados, de modo que a probabilidade de ocorrerem irregularidades é alta e, após ocorrido, é difícil reverter o quadro. A Constituição Federal não prevê a realização de concursos públicos por um mero acaso, mas para defender os interesses de todos, de quem atua e para quem os atos administrativos surtirão efeitos.

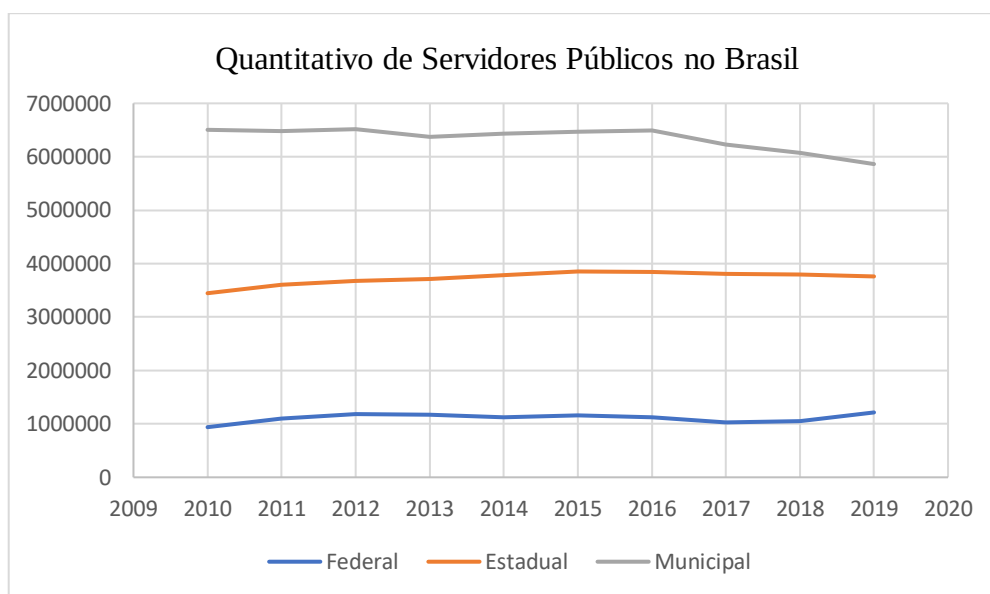
Quando falamos de terceirização ou de diminuição dos privilégios dos servidores, é preciso ter cautela e observar todos os pontos que englobam o serviço público. Não se pode somente pensar no aspecto financeiro, a diminuição do Estado na economia local para fomentar o setor privado. Os impactos causados na sociedade são enormes e, por conta disso, não devem ser tomadas decisões precipitadas com o único intuito de garantir uma reeleição. As notícias são inúmeras e os defensores destes atos são crescentes, muitos sem ao menos compreender os reais impactos ao adotar este procedimento no funcionalismo público.

3.1 – DADOS REFERENTES AO QUADRO SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

Diante desta nova realidade que se utiliza a terceirização para atividades-meio, com grande força na área de limpeza, segurança e transporte, é cediço que a quantidade de servidores diminuiu com o passar dos anos, indo na contramão do aumento populacional. O que, de certo modo, implica em alguns problemas quanto à prestação de serviços para a população, principalmente com as novas disposições legislativas que visam ampliar os fundamentos da terceirização, ao alcançarem também as atividades-fim.

⁴¹ Câmara dos Deputados. Propostas Legislativas. Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Assim, de acordo com os gráficos fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, conseguimos então obter informações importantes a respeito da quantidade de servidores no país do qual podemos notar uma constância no quadro, com baixa tendência a queda. Diante disto, vislumbra-se no gráfico o quantitativo de agentes públicos nos últimos anos.⁴²

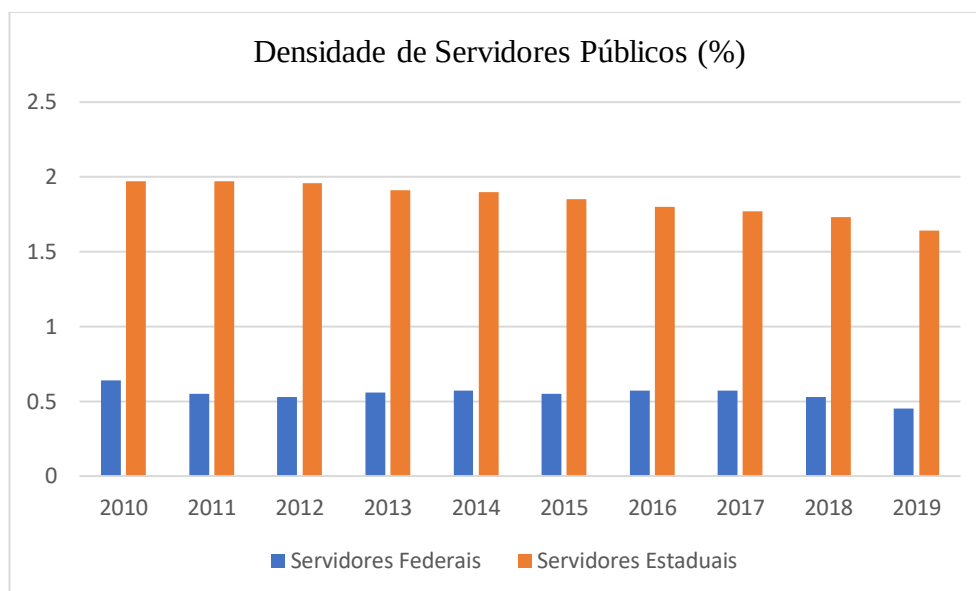


Fonte: IPEA, 2020

A respeito do gráfico acima observa-se que o quantitativo de servidores públicos em atividade vem em uma constante diminuição, se comparado com o aumento populacional. Isto ocorre por conta de mudanças significativas na sociedade, como por exemplo, o implemento de novas tecnologias, o que fez a mão de obra diminuir consideravelmente. Outro fator está interligado a terceirização dos agentes estatais, como dito anteriormente, tendo grande relevância nos números apontados no gráfico acima. A máquina pública não pode parar e, por este motivo, não explica o fato de o quantitativo de servidores não aumentarem ao longo do período apresentado, sendo assim, a justificativa para o impedido do aumento desse número se dá ao fato de que a terceirização dentro do serviço se proliferou e, hoje é maioria dentre as atividades acessórias ao serviço público. Observa-se que não há mais realização de concursos públicos para as atividades como de limpeza, vigilância, serviços gerais, dentre outras. Todas estas atividades são realizadas por terceiros contratados.

⁴² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em 11 de nov. de 2021.

Fica evidente a diminuição dos cargos dentro do setor público quando analisamos a proporção destes perante a população. Vejamos no gráfico a seguir que a participação do servidor público (em porcentagem), comparado com o aumento populacional, diminuiu exponencialmente nos últimos anos.⁴³



Fonte: IPEA, 2020

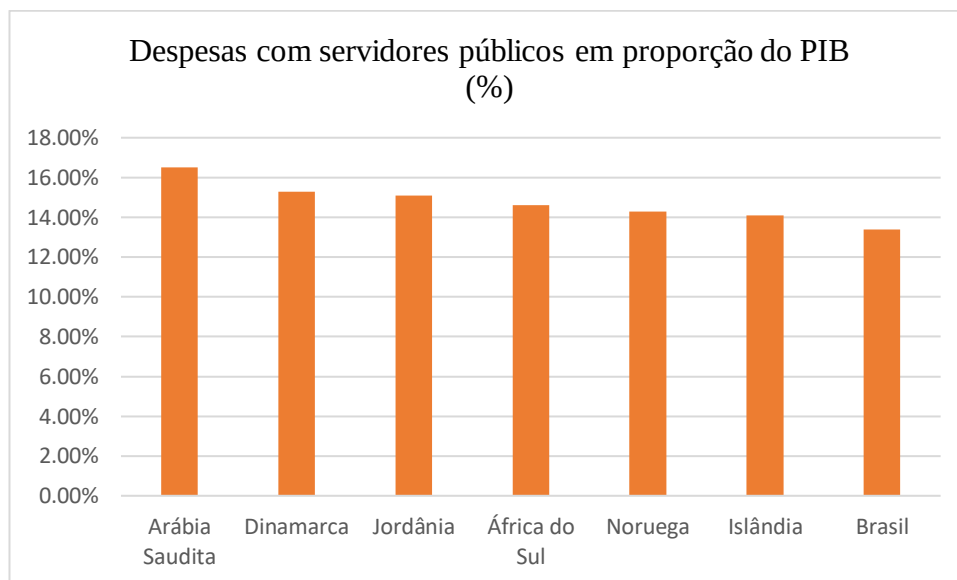
A tendência é diminuir cada vez mais, principalmente após o implemento das novas políticas por conta do governo que visam a diminuição gradual dos gastos com o serviço público. Deste modo é possível vislumbrar uma maior escassez de cargos na administração pública nos próximos anos, principalmente se buscarem a aprovação de novas leis contrárias à Constituição que visem o aumento de atribuições a serem exercidas por terceirizados.

Com relação aos gastos do Poder Público para a prestação de seus serviços, o que muitos imaginam é que o Estado gasta anualmente cifras gigantescas para a manutenção de seus serviços. A questão é saber como utilizar adequadamente estes valores. Ora, o país possui proporções geográficas continentais, com uma das maiores populações do mundo, justificável que sejam repassados altíssimos valores ao setor público, para atenderem todas as necessidades.

Para realizar as previsões constitucionais a respeito do dever do Estado em oferecer a sua população, os direitos resguardados pela nossa lei maior, faz-se necessário a elaboração de um grande aparato para o atendimento. Segundo o estudo realizado pela Organização para

⁴³ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso em 11 de nov. de 2021.

a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), verificou-se no ano de 2018 que o Brasil está na 7ª (sétima) posição em relação aos gastos com o serviço público, conforme se observa no gráfico abaixo:⁴⁴



Fonte: OCDE, 2018

Após leitura do gráfico exposto, nota-se que o Brasil fica atrás de países com tamanho territorial e população menor que a nossa e, mesmo assim, possui gastos inferiores com o setor público levando em consideração o Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁵. Isso demonstra que o país pouco gasta com serviço público, ao contrário do que muitos pensam, é preciso que sejam realizadas políticas para o fomento do setor e não a sua diminuição, de modo que os atos refletirão na vida dos residentes.

Sendo assim é imprescindível haver fiscalização por parte da população quanto as movimentações dos governantes em questões que envolvem o serviço público, isto porque a atuação destes agentes resulta na defesa dos interesses coletivos ao cumprimento das legislações vigentes. Contratar por meio de concursos públicos não significa somente respeitar a previsão constitucional, mas sim garantir com que pessoas melhores qualificadas atuem no setor público, abrangidas por direitos que os asseguram a realizar o devido cumprimento legal de suas atribuições em prol da população local.

⁴⁴ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/data/public-sector/>. Acesso em 11 de nov. de 2021.

⁴⁵ Trata-se da soma total dos bens e serviços finais produzidos por um país, um estado ou um município, por certo período (geralmente um ano).

CONCLUSÃO

Acerca dos fatos narrados acima, é possível chegar à conclusão de que a terceirização na administração pública pode ser utilizada como uma forma de diminuição dos gastos do Estado para a prestação de seus serviços essenciais. Contudo, conforme visto, principalmente após advento da reforma trabalhista, adotaram-se meios mais abrangentes para a terceirização, com único fundamento o princípio da eficiência relativo aos gastos, tratando-se de grave afronta à Constituição Federal.

Observou que os processos de privatização de empresas públicas, atrelado ao emprego de agentes desprovidos de vínculos empregatícios geraram grandes mudanças na prestação de serviços. Dentre elas vislumbra-se a equalização e, até mesmo a diminuição do quadro de servidores, que não acompanharam o crescimento populacional do país, ante ao fato da diminuição da contratação de novos servidores, o que gera um declínio na prestação dos serviços, facilitando o processo de terceirização, com a ideia de que este ato irá aumentar a qualidade das atividades prestadas pelo Estado.

É preciso então que haja contenção quanto a aplicação de métodos utilizado, de modo que não se deve pensar somente nos valores utilizados para a manutenção dos serviços, mas também com a qualidade, a defesa dos princípios Constitucionais. A população fragilizada necessita de serviços básicos, como saúde e educação, estes ou os demais não devem ser marginalizados.

Assim, as limitações normativas criadas pelos legisladores são importantes para que ainda sejam aplicadas as formas tradicionais de contratação e realização de atribuições públicas. A Constituição Federal possui um papel de grande relevância neste aspecto, ao regulamentar a base da administração pública, do exercício do trabalho e, principalmente, a contratação de servidores, mantendo-se a realização de certames para o ingresso de agentes e evitando que normas descentralizadoras afetem os fundamentos do serviço público.

Deste modo, é preciso cuidado ao adotar estas práticas para não afetarem negatividade o exercício funcional do Poder Público, devendo-se priorizar os meios tradicionais para a contratação de agentes, principalmente ao tratarmos de atividades-fim do Estado. A Constituição é objetiva ao tratar da regulamentação da administração pública, não abrindo margem para interpretações contrárias, devendo-se seguir estritamente seus dizeres.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

Câmara dos Deputados. Propostas Legislativas. Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

DELGADO, Mauricio Godinho. A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017 I Mauricio Godinho Delgado, Gabriela Neves Delgado. - São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores — Mauricio Godinho Delgado. — 18. ed.— São Paulo: LTr, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional / Bernardo Gonçalves Fernandes – 12. ed. rev., atual, e ampl. – Salvador: Ed. Juspodivm, 2020.

FERRAZ, Luciano, Lei de Responsabilidade Fiscal e Terceirização de mão-de-obra no serviço público. Revista Jurídica Administração Municipal, ano 6, nº 3, mar.2001, p. 24).

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Gestão dos contratos administrativos. A figura do gestor contratual: perfil e atribuições típicas. Boletim de direito municipal, v. 23, n.3, p. 191-201, março, 2007.

GIOSA, Lívio Antonio. Terceirização: uma abordagem estratégica / 5ª edição, revisado e ampliado. São Paulo: Pioneira, 1997.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Acesso: 11 de nov. de 2021.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/data/public-sector/>. Acesso: 11 de nov. de 2021.

POLONIO, Wilson Alves. Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários. São Paulo: Atlas, 2000.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001.

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. Terceirização de serviços pela Administração Pública: Estudo da responsabilidade subsidiária / Diogo Palau Flores dos Santos. – São Paulo: Saraiva, 2010. – (Série IDP.).

Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Supremo Tribunal Federal. Coordenadoria de Análise de Jurisprudência, 09 de setembro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627165>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 658.026 Minas Gerais. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7098736>. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Constituição de República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Decreto nº 2.271, de 7 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/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37, da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm. Acesso em 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso: 11 de nov. de 2021.

Brasil. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso: 11 de nov. de 2021.