

Terceirização na Administração Pública

Evandro Martins Guerra

Mestre em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte/MG, Brasil. Especialista em Controle Externo pela PUC Minas, Belo Horizonte/MG, Brasil. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho, Belo Horizonte/MG, Brasil. Professor da Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte/MG, Brasil. Professor da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo do TCEMG. Assessor jurídico do Instituto Rui Barbosa. Analista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

CV: <http://lattes.cnpq.br/9508120842235191>

E-mail: eguerra@tce.mg.gov.br



CREDITO: ARQUIVO PESSOAL

Mariana Coelho D'Amato

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, Belo Horizonte/MG, Brasil.

CV: <http://lattes.cnpq.br/6381852552634028>

E-mail: damato.mariana@gmail.com



CREDITO: PLATAFORMA LATTES

Resumo: Seguindo uma tendência mundial, aos poucos vem ocorrendo no Brasil grande flexibilização da utilização de mão de obra terceirizada. Nessa seara, o Poder Público, com o intuito de diminuir o acúmulo de tarefas, buscando maior eficiência, vale-se cada vez mais do instituto da terceirização para realizar suas atividades. Ainda que o tema seja controverso, levando em conta o princípio da descentralização, é possível reconhecer o fato de a função administrativa ser passível de repasse ao particular. Contudo,

Abstract: Following a worldwide trend, gradually being relaxed, in Brazil, the use of outsourced labor. In this field, it turns out that the public authorities, in order to reduce the accumulation of tasks and seeking greater efficiency, among other strategies, has been increasingly taking advantage of the outsourcing Institute to carry out its activities. Even if the topic is particularly controversial, taking into account the principle of decentralisation is possible to recognize the fact that the administrative function be liable to

é necessário discernir qual o alcance e de que forma a terceirização deve ser tratada no âmbito público, bem como a sua utilização no que tange à atividade-fim da Administração. Com esse objetivo, este trabalho visa analisar a evolução jurisprudencial, normativa e doutrinária acerca do tema.

transfer to particular, however, the main issue is to discern what the scope and how outsourcing should be dealt with in public, as well as its use in relation to the end-activity of the administration. To this end, this paper seeks to analyse the evolution of jurisprudence, and legal regulations on the subject.

Palavras-chave: Terceirização. Administração pública. Atividade-fim.

Keywords: Outsourcing. Public administration. Core business.

1 INTRODUÇÃO

Em razão de marcante ciclicidade, a sociedade passa por diversas transformações que acabam por determinar mudanças estruturais significativas na atuação do Estado. Entre as novas perspectivas pode-se perceber, de forma objetiva, reflexos até mesmo na Constituição da República de 1988, como no art. 37, *caput*, modificado pela Emenda Constitucional n. 19, de 04/06/1998, que trouxe, entre outras alterações, o princípio da eficiência como norteador da atuação da Administração Pública.

Com efeito, no arcabouço do poder estatal, a função administrativa vem se delineando diante de novos paradigmas marcados inclusive pela flexibilização do monopólio de certas atividades, até então desempenhadas exclusivamente pelo Estado. Trata-se, de fato, de fenômeno recente, inserido no contexto de diminuição do aparelhamento estatal ao largo de institutos diversos, novos e antigos, como o regime de parcerias, a privatização, a desestatização e outras formas; todas elas voltadas a esse mister.

Surge, então, a inserção de alguns institutos no ordenamento jurídico acolhidos tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, como a desregulação, voltada para a redução da intervenção estatal no controle econômico; a desmopolização de atividades econômicas; a venda de ações de empresas estatais no setor privado; a delegação dos serviços públicos, por meio de concessões e permissões e os *contracting out*, acordos de colaboração com o setor privado, como os contratos de prestações de serviços, incluindo-se aí a terceirização.

O presente trabalho expõe a problemática acerca da terceirização na Administração Pública, sob uma perspectiva jurídico-administrativa. Para tanto, vale-se de metodologia de cunho crítico-dialética a partir da análise das normas específicas, entre elas as decorrentes do Projeto de Lei n. 4.330/2004, em tramitação no Senado Federal; da jurisprudência dominante, bem como de uma vertente pautada sobretudo no âmbito do Direito Administrativo.

2 CONCEITUAÇÃO

Na seara do Direito Administrativo, atribui-se ao termo terceirização duas acepções específicas: uma em sentido lato, outra com orientação restrita. Em aspecto amplo, refere-se ao instituto por meio do

qual um particular é contratado para a realização de uma atividade de interesse coletivo, abrangendo as delegações, sejam concessões ou permissões de serviços, obras e bens públicos, desestatizações, desmonopolizações, etc. Vale dizer, trata-se, de fato, de instituto decorrente do fenômeno da descentralização administrativa.

Strictu sensu, a terceirização possui alcance limitado às contratações realizadas pelo Poder Público com vistas à execução das denominadas atividades-meio, tarefas que não se configuram no âmbito das funções precípua da Administração.

A terceirização ou subcontratação, em síntese, consiste em repassar para um terceiro, estranho à relação de emprego, o exercício de funções secundárias, por intermédio de uma empresa contratada. Nas palavras de Sérgio Pinto Martins:

consiste a terceirização na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens como serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários.¹

A seu turno, o doutrinador Maurício Godinho pondera:

Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A Terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido.²

Um dos elementos definidores da terceirização envolve a realização de atividades que não constituem o objeto principal do tomador, entendimento esposado pela doutrina e pela jurisprudência dominante, expresso na Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que, em suma, considera ilícita a terceirização da atividade-fim.

De fato, não existe lei proibindo a terceirização da atividade principal da empresa, mas há uma presunção relativa de que haveria fraude aos direitos trabalhistas, consoante a lógica do art. 3º da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT): “Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário.”³

Nesse sentido, os requisitos de pessoalidade (pessoa específica que deve realizar o trabalho, devido às suas próprias qualidades), onerosidade (retribuição pecuniária), não eventualidade (contrato de duração) e subordinação (situação em que empregador exerce seus poderes diretivo, hierárquico e disciplinar sobre o empregado) estabelecidos pelo dispositivo citado, se cumulados, culminará na caracterização de uma relação de emprego, trazendo para o empregador todas as responsabilidades jurídicas e trabalhistas próprias da relação.

¹ MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 10.

² DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 426.

³ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001, p. 71.

Os requisitos de onerosidade e não eventualidade são inerentes a todo contrato de trabalho e, na realização da atividade principal da empresa, dificilmente não estarão presentes os demais requisitos da subordinação e da pessoalidade.⁴ Assim, a terceirização será ilícita, caracterizando, nesse caso, apenas uma relação de emprego travestida.

3 O DESENVOLVIMENTO NORMATIVO DA TERCEIRIZAÇÃO E A SÚMULA N. 331 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, há relatos de que, na França, a ideia de intermediação da mão de obra foi reprimida ainda em 1º de março de 1848, com a abolição do *marchandage* — contratação de um trabalhador por intermédio de um mercador de força de trabalho, sob o argumento de que trabalho não é mercadoria para ser intermediado.⁵

Estima-se que o fenômeno da terceirização surgiu em um período pós-segunda guerra mundial, com o intuito de aumentar a produção e que, a partir da década de 40, tendo em vista a sobrecarga da indústria bélica, outros países que participaram da guerra passaram a transferir atividades para terceiros.⁶

No Brasil, é incerto o momento de aparecimento do instituto. De acordo com Osvaldo Nunes, a crise de 1929 teria impulsionado os cafeicultores a investirem em indústria, empregando terceiros para realizar funções secundárias.⁷ No mesmo sentido, “a abertura do mercado interno às multinacionais na década de 50 que, influenciadas pelas recentes tendências industriais (taylorismo e toyotismo), focalizavam os objetivos e os princípios da empresa e convergiam todos os esforços para o êxito do negócio”⁸

A redução de custos e a ideia de maior eficiência⁹ fundamentaram o aumento da utilização da colaboração do particular pela Administração. A terceirização, vale dizer, muito utilizada na iniciativa privada, vem se incorporando como um dos institutos mediante os quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades. Assim, constitui umas das formas de privatização (em sentido amplo) de que vem se socorrendo a Administração Pública.¹⁰

Inicialmente, o inciso III do art. 6º do Decreto-Lei n. 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, trouxe como princípio fundamental a descentralização. No mesmo diploma, o art. 10, § 7º, trata da necessidade de

⁴ LIMA, Denise Hollanda Costa. *Terceirização na administração pública: as Cooperativas de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum. 2007. p. 47/48.

⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; A terceirização no serviço público. Brasília a. 33n abril/jun. 1996. P.116. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176404/000506751.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; LARA, Diva Belo. Terceirização no serviço público. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/novo/uploads/recursos_humanos/legis/terceirizacao/TSP.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

⁷ ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de Serviços na Administração Pública. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054228.PDF>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

⁸ ALVES, Osvaldo Nunes, *op. cit.*

⁹ Princípio incorporado à Constituição somente em 1998, por meio da EC n.19/98.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 215.

a Administração desobrigar-se da realização de tarefas executivas, buscando, sempre que possível, a execução indireta, por meio de contratos, como forma de impedir o crescimento excessivo da máquina administrativa.¹¹ De fato, com a norma, foi iniciado o longo processo de privatização de algumas atribuições do Estado, ainda em curso na atualidade.

Em 10/12/1970, a Lei n. 5.645, em seu art.3º, parágrafo único, permitiu que as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas fossem, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o art. 10, § 7º, do Decreto-Lei n. 200.¹²

Seguindo a linha cronológica, já no âmbito privado, a Lei n. 6.019, de 31/01/1974, dispôs sobre a possibilidade de trabalho temporário, de até três meses, para atender à necessidade transitória, não constituindo vínculo empregatício dos tomadores de serviço. No mesmo sentido, a Lei n. 7.112, de 20/06/1983, trouxe amparo legal para a terceirização dos serviços de segurança, vigilância e transporte de valores.

Esse contexto de flexibilização, cada vez mais comum, impulsionou o Tribunal Superior do Trabalho (TST), por meio da Resolução n. 4, de 22 de setembro de 1986, a introduzir o Enunciado n. 256, que dispunha: “salvo nos casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis n. 6.019, de 31/01/74 e n. 7.102, de 20/06/83, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços”. A princípio, o enunciado não se aplicava à administração pública direta, uma vez que trazia apenas as exceções previstas para o setor privado, em desapeço à Lei n. 5.645/70 e ao Decreto-Lei n. 200/67.

Posteriormente, a Constituição da República de 1988 dispôs no art. 37, II, acerca da necessidade de aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público. No mesmo artigo, o inciso IX prevê a contratação temporária, e o inciso XXI trata da obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório para as obras, serviços, compras e alienações contratadas; uma vez que tais contratos já existiam, frisou-se apenas a necessidade de licitação, inclusive no âmbito da administração indireta.¹³

Já em 5 de abril de 1993, o Ministério Público do Trabalho (MPT) instaurou Inquérito Civil Público para apurar uma denúncia de que o Banco do Brasil estaria terceirizando atividades bancárias, omitindo-se no dever de realizar concurso público mesmo após ter assinado Termo de Compromisso. Naquela época havia muita pressão para a flexibilização do Enunciado n. 256, que só permitia a terceirização de serviços de vigilância. No mesmo sentido, também havia jurisprudência abrindo exceções à sua aplicabilidade, legitimando determinados contratos de terceirização.¹⁴

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Parcerias na administração pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.168.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, *op. cit.*

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ BIAVASCHI, Magda Barros; DROPPA, Alisson. A história da súmula 331 do tribunal superior do trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*. v. 16, n. 1, p.131-138. 2011. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9657/8494>>. Acesso em: 22 mar. 2016. No mesmo sentido: RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001. p. 62 e DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2011. 10. ed. p. 428.

Diante das circunstâncias, o subprocurador-geral do MPT encaminhou ao TST pedido de alteração do Enunciado n. 256, para que fosse expressa a ilegalidade da contratação para serviços de limpeza e digitação, exceto para as empresas públicas, as sociedades de economia mista e os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. A Comissão de Súmula, visando atingir também o setor privado, ampliou ainda mais as possibilidades de terceirização, sendo aprovada a Súmula n. 331, com a seguinte redação:

ENUNCIADO N. 331 – CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – LEGALIDADE – REVISÃO DO ENUNCIADO 256

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 n. 6.019, de 3.1.74).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo do emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República). III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei 7.102, de 20.6.83), 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 na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e consta também do título executivo judicial.¹⁵

Juntamente com a nova redação do Enunciado n. 256, a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), trouxe, no art. 10, a permissividade para a execução indireta de empreitada nas obras e serviços, além de indicar, a título exemplificativo, os serviços alcançados pela norma, no art. 6º, inciso II.¹⁶ Com relação à responsabilidade da Administração Pública, no caso de inadimplência do contrato, o art. 71, § 1º, a exime quanto aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais.¹⁷

Contudo, conforme o inciso IV da Súmula n. 331 do TST, quando na posição de tomador de serviços, a Administração Pública teria sim responsabilidade subsidiária quanto aos encargos trabalhistas. A controvérsia ensejou a apresentação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 16, em novembro de 2010, que definiu pela constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei Nacional de Licitações.

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 n. 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 n. 8.666, de 21 de junho de 1993, com a redação dada pela Lei n. 9.032, de 1995.¹⁸

¹⁵ BIAVASCHI, Magda Barros; DROPPA, Alisson, *op. cit.*

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 168.

¹⁷ REIS, Luciano Elias. *Terceirização na Administração Pública: breves Reflexões Críticas*. Revista Síntese de Direito Administrativo, n. 117, set/2015, p. 62.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 24/11/2010. Relator: min. Cezar Peluso.

Com efeito, a declaração de constitucionalidade impossibilita a aplicação de responsabilidade automática do Estado tão somente pelo inadimplemento trabalhista da empresa terceirizante.¹⁹ Todavia, como forma de não deixar o trabalhador desprotegido da legislação, o TST reeditou a súmula, atribuindo ao Estado a responsabilidade subsidiária em casos de culpa *in eligendo*, ou seja, no dever de escolher corretamente a empresa terceirizada, e culpa *in vigilando*, omissão da administração no dever de fiscalizar a correta execução do contrato de terceirização.

A Súmula n. 331 passou a ter a seguinte redação:

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 n. 6.019, de 03/01/1974).

II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo do emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (Art. 37, II, da Constituição da República).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20/06/1983), 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, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial. (art. 71 da Lei n. 8.666, de 21/06/1993) (Alterado pela Res. 96/2000, DJ 18/09/2000).

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. 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

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

Por uma interpretação lógica-sistemática da súmula, sua aplicação resulta no reconhecimento da legalidade da terceirização na atividade-meio e ilegalidade na atividade-fim.

4 ATIVIDADE-MEIO E ATIVIDADE-FIM

O § 2º do art. 581 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) conceitua atividade-fim como: “a que caracterizar a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional.” Para Maurício Godinho, as atividades-fim podem ser conceituadas 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”.²⁰

¹⁹ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 446.

²⁰ DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 438.

Com relação às atividades-meio, o autor ressalta que são as “referidas pela Lei n. 5.645 de 1970”, bem como “outras atividades meramente instrumentais, de estrito apoio logístico ao empreendimento (serviços de alimentação aos empregados do estabelecimento etc.)”²¹

Contudo, mesmo em face das linhas doutrinárias, não há definição satisfatória de atividade-meio e atividade-fim. Considerá-las como atividades instrumentais ou ações relacionadas ao núcleo da empresa não ampara sua qualificação no caso concreto.

O ambiente de insegurança jurídica quanto ao tema enseja muitas ações trabalhistas, nas quais se pleiteia a declaração da ilicitude da contratação do terceirizado. Nesse sentido, o Ministério Público do Trabalho ajuizou Ação Civil Pública em face da empresa Celulose Nipo Brasileira S.A. (Cenibra) e, em 11 de maio de 2014, foi dada repercussão geral ao Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 713.211, até então pendente de julgamento. Sobre o caso, o ministro relator Luiz Fux manifestou-se:

MANIFESTAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO E SUA ILÍCITUDE. CONTROVÉRSIA SOBRE A LIBERDADE DE TERCEIRIZAÇÃO. FIXAÇÃO DE PARÂMETROS PARA A IDENTIFICAÇÃO DO QUE REPRESENTA ATIVIDADE-FIM. POSSIBILIDADE.

1 A proibição genérica de terceirização calcada em interpretação jurisprudencial do que seria atividade-fim pode interferir no direito fundamental de livre iniciativa, criando, em possível ofensa direta ao art. 5º, inciso II, da CRFB, obrigação não fundada em lei capaz de esvaziar a liberdade do empreendedor de organizar sua atividade empresarial de forma lícita e da maneira que entenda ser mais eficiente.

2 A liberdade de contratar prevista no art. 5º, II, da CR é conciliável com a terceirização dos serviços para o atingimento do exercício-fim da empresa.

3 O *thema decidendum, in casu*, cinge-se à delimitação das hipóteses de terceirização de mão-de-obra diante do que se compreende por atividade-fim, matéria de índole constitucional, sob a ótica da liberdade de contratar, nos termos do art. 5º, inciso II, da CRFB.

4 Patente, assim, a repercussão geral do tema, diante da existência de milhares de contratos de terceirização de mão-de-obra em que subsistem dúvidas quanto à sua legalidade, o que poderia ensejar condenações expressivas por danos morais coletivos semelhantes àquela verificada nestes autos.

5 Diante do exposto, manifesto-me pela existência de Repercussão Geral do tema, ex vi art. 543, CPC.²²

Conforme Dora Maria de Oliveira Ramos, há possibilidade lícita de se terceirizar a atividade-fim da empresa com relação ao produto, mas não no que se refere à prestação de mão de obra para realizá-la. Ou seja, o instituto da terceirização abrange o fornecimento de bens, possibilitando a terceirização da atividade principal da empresa, a exemplo da indústria automobilística, que terceiriza vários setores de produção, mas cada setor tem seu fim específico, por exemplo, a fabricação de peças. Porém, com relação à mão de obra, não poderia essa mesma empresa terceirizar trabalhadores para fabricação de peças da empresa, o que infringiria a Súmula n. 331 do TST.²³

Mesmo com a insegurança na classificação das atividades da empresa, de acordo com o inciso I da Súmula n. 331 do TST, a configuração da terceirização de trabalhadores para realizarem atividade-fim

²¹ DELGADO, Mauricio Godinho, *op. cit.*

²² Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4304602>>.

²³ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001, p. 70/73.

tem como consequência a caracterização de vínculo empregatício entre o trabalhador terceirizado e a empresa tomadora de serviços.

Todavia, a premissa não se aplica quando o Estado configura como parte tomadora de serviços de empresa terceirizante mediante vedação constitucional. O art. 37, II, prevê a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargo ou emprego público.²⁴

Ignorar a previsão constitucional do concurso, considerando o vínculo empregatício do trabalhador com o ente da Administração que contratou empresa prestadora de serviços, seria considerar o interesse individual do trabalhador acima do interesse coletivo, desrespeitando diretamente os princípios que regem a Administração, notadamente a supremacia do interesse público sobre o privado bem como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, etc.

Nesse sentido, a Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, prevê a contratação de serviços, mediante procedimento de licitação, devendo ser assegurada igualdade de condições a todos os concorrentes.

5 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão das atividades de natureza pública deve ser realizada de maneira estratégica, operacional ou material. A gestão estratégica é a função mais elevada, correspondente às diretrizes que são traçadas pelo Poder Público, cuja titularidade pertence apenas ao Estado; a gestão operacional trata de assegurar a continuidade do serviço público, preenchendo lacunas e adaptando o que já está definido; e a gestão material refere-se tão somente à execução material do serviço.²⁵

Com relação às atividades realizadas pelo Estado, destaca-se a divisão proposta pelo Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.²⁶

O núcleo estratégico trata de atividades principais do Estado, equiparando-se, no âmbito privado, às atividades-fim realizadas por uma empresa. São atividades essenciais para a manutenção da própria sociedade, como o exercício das funções administrativa, jurisdicional e legislativa, assim como as atividades de saúde, educação, saneamento básico, entre outras, que mesmo não sendo parte da função precípua do Estado “passaram a ser incorporadas às necessidades de interesse público que a organização estatal deve satisfazer. Sua relevância social justifica que sejam designadas como serviços públicos, a serem geridos, pois, pelo Poder Público.”²⁷ Dessa forma, considera-se que essas atividades não são passíveis de terceirização exatamente devido à sua natureza e relevância.

As atividades exclusivas do Estado são exercidas por meio do seu poder extroverso, que ultrapassa a própria esfera jurídica (poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar), também não passíveis de terceirização. Nesse sentido, a ADI n. 1.717, em análise ao art. 58, *caput*, e §§ 1º, 2º e 4º- 8º da Lei

²⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; LARA, Diva Belo. Terceirização no serviço público. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/novo/uploads/recursos_humanos/legis/terceirizacao/TSP.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p. 170.

²⁶ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001. p. 125.

²⁷ RAMOS, Dora Maria de Oliveira, *op. cit.* p. 123/125.

n. 9.649/1998, que considerava os conselhos profissionais regidos por regime jurídico de direito privado, com a contratação de quadro de pessoal por regime celetista, foi julgada inconstitucional pelo STF ao fundamento de que o serviço de fiscalização é típico do Estado, devendo ser executado por pessoa jurídica de direito público.²⁸

A produção de bens e serviços para o mercado são atividades econômicas que objetivam o lucro, logo caracterizam-se como excepcionais no arcabouço da administração em sentido material.

Por fim, importa o exame acerca dos serviços não exclusivos do Estado que, por isso, não envolvem poder de império, contudo são importantes pela natureza e pelo conteúdo da prestação, por envolverem direitos humanos fundamentais ou por trazerem benefícios que não podem ser distribuídos à sociedade sob a forma de lucro, por exemplo, os que são realizados pelos hospitais e pelas escolas, marcados pela possibilidade de prestação concomitante.

Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esses serviços não privativos do Estado podem ter a participação de instituições privadas desde que em caráter complementar, cabendo apenas a transferência da execução material de determinadas atividades, como limpeza, vigilância ou serviços técnicos especializados, como a realização de exames. Com relação aos serviços de saúde, ela explica:

A Lei n. 8.080, de 19/09/1990, que disciplina o Sistema Único de Saúde (SUS) *, prevê, nos arts. 24 a 26, a participação complementar, só admitindo-a quando as disponibilidades do SUS forem insuficientes para garantir cobertura assistencial à população de uma determinada área, hipótese em que a participação complementar será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.²⁹

Assim também prevê, com relação ao Sistema Único de Saúde (SUS), o art. 199, § 1º, da Constituição da República: “As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”.

Com entendimento semelhante, explica Cristiana Fortini:

Certamente não há como desconsiderar a redação do art. 197 da Constituição da República, segundo o qual ‘são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado’. Entretanto, não há como enxergar na norma autorização para que todos os serviços ligados à saúde sejam privatizados, mediante terceirização. A participação de terceiros faz-se possível em caráter de complementariedade da atuação estatal, jamais em caráter substitutivo.³⁰

Contudo, o entendimento doutrinário do caráter complementar da atividade privada no exercício de serviços não exclusivos do Estado foi relativizado na ADI n. 1923, julgada em 16/04/2015, como parcialmente procedente. O entendimento majoritário foi pela constitucionalidade do art. 24, XXIV, da Lei n. 8.666, que dispensa licitação para a celebração de contratos de prestação de serviços com

²⁸ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *op. cit.*, p.174/175.

³⁰ FORTINI, Cristiana. O perfil do Direito Administrativo atual e o emprego da terceirização. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. n 8. p.5. dezembro 2006/ janeiro/fevereiro 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-8-DEZEMBRO-2006-CRISTIANA%20FORTINI.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. O voto condutor proferido pelo ministro Luiz Fux fundamentou que as atividades não privadas do Estado “não atuam por força de contrato de gestão, mas sim por direito próprio.”³¹

Ademais, consoante o ministro Carlos Ayres Britto asseverou, esses contratos podem ser considerados como instrumentos de convênio, os quais dispensam o procedimento licitatório. Também decidiu-se pela constitucionalidade da Lei n. 9.637/98, que trata das organizações sociais — pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Em suma, o entendimento atual do STF é de que os serviços não exclusivos do Estado devem ser desenvolvidos mediante instrumentos de colaboração do setor privado, sobretudo por entidades do terceiro setor, reservando o Estado, para si, o dever de fomento das atividades, no que tange aos recursos financeiros, uso de bens públicos e cessão especial de servidores estatais, previstos nos arts. 12 e 14 da Lei n. 9.637/1998. Sob a ótica da norma julgada constitucional, vale notar, a título de exemplo, que o Estado poderá transferir para uma entidade não estatal um hospital utilizado pelo SUS, devidamente montado, com os instrumentos necessários ao seu funcionamento e os empregados contratados para a execução do serviço, para a gestão do particular.

Entretanto, o entendimento não foi unânime, consoante o voto divergente do ministro Marco Aurélio:

A extinção sistemática de órgãos e entidades públicos que prestam serviços públicos de realce social, com a absorção da respectiva estrutura pela iniciativa privada — característica central do chamado “Programa Nacional de Publicização”, de acordo com o artigo 20 da Lei n. 9.637/1998 —, configura privatização que ultrapassa as fronteiras permitidas pela Carta de 1988. O Estado não pode simplesmente se eximir da execução direta de atividades relacionadas à saúde, educação, pesquisa, cultura, proteção e defesa do meio ambiente por meio da celebração de “parcerias” com o setor privado.³²

Entretanto, mesmo com a decisão na ADI n. 1.923, a atuação do Poder Público conveniado com as organizações da sociedade civil sofrerá modificações substanciais. A Lei n. 13.019/2014³³, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, com vigência prorrogada em três oportunidades, prevista agora para janeiro de 2017, trouxe modelos mais rígidos a serem observados para o acesso aos recursos públicos.

Das mudanças trazidas pela nova lei, há a separação em termo de colaboração para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública e o termo de fomento, situação em que as finalidades são propostas pelas organizações da sociedade civil. Os contratos deverão prever os direitos de os servidores públicos e órgãos de controle acessarem os documentos e os registros contábeis dos contratados, definindo um dirigente para responder de forma solidária

³¹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto__ADI1923LF.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

³² Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/adi-1923-voto-vista-marco-aurelio.pdf>> p. 12/13.

³³ Lei Nacional n. 13.019, de 31/07/2014, estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n. 8.429, de 02/06/1992, e n. 9.790, de 23/03/1999.

pelo cumprimento das metas pactuadas e assumindo as responsabilidades civis e penais inerentes ao contrato. Será avaliado se o objetivo foi alcançado, com prazo delimitado para a prestação de contas e para a possibilidade de intervenção do ente público na organização da parceria, mediante a necessidade de atender aos objetivos acordados, dispensada autorização judicial para tanto.³⁴

6 O PROJETO DE LEI N. 4.330/2004

Tramitando há mais de uma década, o Projeto de Lei (PL) n. 4.330/2004³⁵, que dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes, gera ainda muita discussão entre os representantes das centrais sindicais, sindicatos patronais e profissionais no âmbito do Direito do Trabalho. O cerne da celeuma é o fato de a proposta prever a contratação de serviços terceirizados para qualquer atividade e não estabelecer limites ao tipo de serviço que pode ser alvo de terceirização. Além disso, prevê a forma de contratação tanto para empresas privadas quanto para as estatais, exceto administração pública direta, autarquias e fundações.

Em sua essência, o PL n. 4.330/2004 abarca principalmente quatro grandes polêmicas: a abrangência das terceirizações tanto para as atividades-meio como para as atividades-fim; a responsabilidade exclusiva da empresa terceirizada quanto às obrigações trabalhistas, cabendo à contratante tão só fiscalizar; a representatividade sindical, que passa a ser do sindicato da empresa contratada e não da contratante e, ainda, a terceirização no setor público.

Nesse sentido, o projeto, se aprovado, trará, como mudança principal, a possibilidade de terceirização da atividade-fim no setor privado, definindo os requisitos para a contratação que devem ser respeitados pela empresa tomadora. Contudo, inevitavelmente, a administração pública também será afetada, em face do seguinte dispositivo:

Art. 12 Nos contratos de prestação de serviços a terceiros em que a contratante for a Administração Pública, a responsabilidade pelos encargos trabalhistas é regulada pelo art. 71 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

Como mencionado anteriormente, o art. 71 da Lei n. 8.666/1993 dispõe que o Estado não possui a obrigação de arcar com as responsabilidades da empresa terceirizante. Mas em razão da Súmula n. 331 do TST, modificada exatamente com o intuito de não desamparar o trabalhador na falta da empresa terceirizante com os encargos trabalhistas, a Administração Pública poderá ser responsabilizada por culpa *in vigilando* e culpa *in eligendo*.

Naturalmente, levando em conta o princípio da hierarquia das normas, sendo aprovado o PL n. 4.330, a Súmula n. 331 do TST será superada, deixando de ser aplicada. Destarte, nos casos recorrentes de empresas que terceirizam para a Administração e não arcam com os devidos encargos trabalhistas, não haverá a possibilidade de responsabilização da tomadora, desconsiderando-se assim, inclusive, a natureza falimentar do salário do empregado.

³⁴ GUERRA, Evandro Martins; GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, out. 2015, n. 176, p. 48-53.

³⁵ Apresentado pelo deputado Sandro Mabel, o projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal em 27/04/2015.

7 CONCLUSÃO

A terceirização, entendida como procedimento de gestão empresarial voltado para a transferência de serviços a terceiros, pode ser traduzida no âmbito da Administração Pública como instrumento de descentralização que permite a prestação indireta de atividades executadas diretamente pelo Poder Público.

Contudo, a inexistência de um arcabouço legal relativo à matéria gera polêmica e grandes discussões, sobretudo no que toca à definição das atividades que podem ou não ser terceirizadas e à responsabilidade do tomador de serviços em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador.

Inicialmente criada no âmbito privado, a terceirização no setor público surgiu em um contexto de descentralização de suas atividades, consubstanciada no Decreto-Lei n. 200/1967.

A crescente utilização da terceirização e a falta de legislação específica fez com que seus principais elementos fossem delineados por meio da Súmula n. 331 do TST, que originalmente definia que o inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador acarretaria a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, aplicando-se, inclusive, aos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas estatais, desde que constantes do título executivo judicial.

O entendimento da Corte afrontou diretamente a norma disposta no § 1º do art. 71 da Lei n. 8.666/1993, porquanto expressamente determina que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações.

A citada súmula encampou diversas discussões jurídicas, culminando na que foi tratada na Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) n. 16, versando justamente acerca da antinomia existente entre o texto sumulado e a Lei de Licitações, no que tange à responsabilização do Poder Público como tomador de serviços no caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal, em 25/11/2010, decidiu pela constitucionalidade do dispositivo da Lei de Licitações, afastando, dessa forma, a responsabilização do ente público.

Com efeito, em maio de 2011, o TST alterou a redação da Súmula n. 331, mantendo a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto às obrigações trabalhistas no caso de inadimplemento do empregador, ressalvando, todavia, que no caso dos órgãos e das entidades da Administração Pública, só haverá responsabilidade caso evidenciada a conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666/1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora.

Na decisão, ficou definida a possibilidade de atribuição de responsabilidade subsidiária se comprovada a culpa da Administração Pública na escolha da empresa pela existência de culpa *in eligendo* ou por falta na fiscalização e controle do contrato, denotando culpa *in vigilando*, vale dizer, em síntese, a Corte acolheu como indevida a imposição de responsabilidade subsidiária ao Poder Público pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas da prestadora de serviços, porém deixou assentada a possibilidade de responsabilização caso seja verificada a culpa na escolha da empresa ou na fiscalização do contrato.

Na sequência, o Projeto de Lei n. 4.330/2004, aprovado recentemente pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal, é o instrumento que se propõe a promover a regulamentação do tema, contudo comporta várias questões complexas e controversas, entre elas, especialmente, a possibilidade de serem terceirizadas as atividades-fim no âmbito público.

O PL n. 4.330/2004 trata basicamente de quatro grandes temas: a abrangência das terceirizações tanto para as atividades-meio como para as atividades-fim; a responsabilidade exclusiva da empresa terceirizada quanto às obrigações trabalhistas, cabendo à contratante tão só fiscalizar; a representatividade sindical, que passa a ser do sindicato da empresa contratada e não da contratante e, ainda, a terceirização no setor público.

Em face do princípio da hierarquia das normas, aprovado o PL n. 4.330, afastada será a Súmula n. 331 do TST, e nos casos de empresas que terceirizam para a administração e não cumprem com suas obrigações não haverá a responsabilização da tomadora.

Por fim, ressalta-se que o atual entendimento doutrinário e jurisprudencial não admite a celebração de contrato de terceirização para a execução de atividades típicas de Estado. Contudo, é certo que a matéria ainda precisa ser debatida e, com a aprovação da lei, novos delineamentos serão deflagrados, até que se tenha a desejável e necessária sedimentação de sua essência.

REFERÊNCIAS

ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de Serviços na Administração Pública. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054228.PDF>>. Acesso em: 17 out. 2015.

BIAVASCHI, Magda Barros; DROPPA, Alisson. A história da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho: a alteração na forma de compreender a terceirização. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*. V. 16, n. 1. 2011. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9657/8494>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

BRASIL, Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

BRASIL, *Constituição (1988)*. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

CÂMARA, Viviane Miranda da. A responsabilidade trabalhista da Administração Pública nos contratos de terceirização: a repercussão do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 16. *Revista Fórum Trabalhista – RFT*, Belo Horizonte, ano 3, n. 13, p. 139-164, jul./ago. 2014.

CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações da Sociedade Civil Brasileira. *A Face Privada Na Gestão das Políticas Públicas*. Porto Alegre/RS. Fundação Irmão José Otão – FIJO. 2014.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; A terceirização no serviço público. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176404/000506751.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; LARA, Diva Belo. A terceirização no serviço público. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/novo/uploads/recursos_humanos/legis/terceirizacao/TSP.pdf> Acesso em: 17 mar. 2016.

FORTINI, Cristina; DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria. As terceirizações e as contratações temporárias realizadas pela administração pública: distinções entre as duas figuras e o impacto na LRF. In Fortini, Cristina (Org.). *Terceirização na Administração: estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FORTINI, Cristiana. O perfil do Direito Administrativo atual e o emprego da terceirização. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. n 8. Dez. 2006/ jan./fev. 2007. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-8-DEZEMBRO-2006-CRISTIANA%20FORTINI.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Virginia Kirchmeyer. A terceirização pela Administração Pública no Direito Administrativo: considerações sobre o Decreto n. 2.271/97, a Instrução Normativa n. 2/08 e suas alterações, a ADC n. 16 e a nova Súmula n. 331 do TST. *Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)*, Belo Horizonte, ano 14, n. 157, p.16 -23, jan. 2015.

GIOSA, Lívio Antônio. *Terceirização, uma abordagem estratégica*. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2003.

GUERRA, Evandro Martins; GUERRA, Gabriela de Moura e Castro. O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 176, p. 48-53, out. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LIMA, Denise Hollanda Costa. *Terceirização na administração pública: as Cooperativas de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. *A terceirização e o direito do trabalho*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001.

REIS, Luciano Elias. Terceirização na administração pública: breves reflexões críticas. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, n. 117, set. 2015.

WACHELESKI, Marcelo Paulo; FLORES, Pedro Henrique Brunken. A terceirização na Administração Pública e os impactos no orçamento. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 15, n. 176, p. 63-70, out. 2015.

Data do recebimento: 12 jul. 2016

Data de aceite para publicação: 31 ago. 2016