



Universidade Federal  
de Campina Grande

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD**

JENIFFER GABRIELLE SILVA BARBOSA NAPOLEÃO

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA *VERSUS* CONCURSO  
PÚBLICO: FUNDAMENTAÇÕES E REPERCUSSÕES**

SOUSA-PB

2023

JENIFFER GABRIELLE SILVA BARBOSA NAPOLEÃO

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA *VERSUS* CONCURSO  
PÚBLICO: FUNDAMENTAÇÕES E REPERCUSSÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques.

SOUSA-PB

2023

N216t      Napoleão, Jeniffer Gabrielle Silva Barbosa.  
Terceirização na administração pública versus concurso público:  
fundamentações e repercussões / Jeniffer Gabrielle Silva Barbosa  
Napoleão. – 2023.  
60 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de  
Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.  
"Orientação: Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques".  
Referências.

1. Administração Pública. 2. Terceirização na Administração Pública.  
3. Trabalho – Precarização e Subcontratação. I. Marques, Jacyara Farias  
Souza. II. Título.

CDU 35:331(043)

JENIFFER GABRIELLE SILVA BARBOSA NAPOLEÃO

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA *VERSUS* CONCURSO  
PÚBLICO: FUNDAMENTAÇÕES E REPERCUSSÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques.

Data da aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Nota: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Dra. Jacyara Farias Souza Marques  
Orientadora

---

Nome com Titulação (UFCG)  
Examinador(a)

---

Nome com Titulação (UFCG)  
Examinador(a)

*Dedico este trabalho à minha avó,  
Severina da Mata Barbosa (in memoriam),  
por todo carinho e cumplicidade a mim  
dispensados. És minha saudade diária,  
“Bibú”.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, autor do meu destino, pelo dom da vida, pelas dádivas alcançadas e por ter me protegido e guiado até aqui. Imediatamente, em seguida, agradeço aos meus pais amados: Giélida lêda Bento da Silva, minha mãe, mulher de fé e caráter que tanto me incentivou nesta caminhada. Sou imensamente grata por seus conselhos e seu amor; e Silvio Robério Barbosa, meu pai, meu professor desde criança. Ler, calcular, cozinhar, são exemplos dos ensinamentos pelos quais lhe serei eternamente grata. Vocês são benção e privilégio na minha vida, dou graças ao Senhor por tê-los.

Agradeço também ao meu esposo, Helton Pereira Napoleão, por estar cotidianamente ao meu lado, por todo amor e encorajamento, por ter atravessado todo esse período comigo e não ter soltado a minha mão. Você é e sempre será a minha melhor escolha. Grata sou, ademais: aos meus irmãos por toda parceria e cumplicidade, amo vocês; à minha tia, Alcione Valéria, que sempre me teve tanto carinho e cuidado, você sempre foi exemplo de pessoa aos meus olhos; e, aos demais familiares, vocês são essenciais na minha vida, cada um ao seu modo.

Imensamente agradecida sou, também, por meus amigos e colegas de universidade, Brena, Clara, Hávila, Ingrid, Karol e Wendell, obrigada por todas as risadas e por terem tornado essa jornada muito mais leve e feliz. Lembrarei sempre de vocês com muito afeto. Em especial, agradeço à minha grande amiga, minha pareia, Maria Fernanda. “Mafê”, Deus é testemunha do quanto você foi e é essencial na minha trajetória, não há como mensurar toda a minha gratidão por sua ajuda e amparo incondicionais. A graduação se encerra, mas meu carinho e admiração por você são para além, és o melhor presente deste período. Favor não sumir!

Meus agradecimentos, ainda, à Professora Jacyara Farias Souza Marques, minha orientadora, por todos os ensinamentos dispensados desde o início deste curso, quando docente das cadeiras de Direito Constitucional I e II, até o aceite desta sua aluna como orientanda. Sempre lhe tive grande apreço e estima.

## RESUMO

O problema que motivou e justificou a feitura deste trabalho advém da inquietação proveniente do questionamento: o implemento da terceirização no âmbito da Administração Pública brasileira é compatível com o que estabelece o art. 37, II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quanto à investidura em cargo ou emprego público? A partir disso, as hipóteses suscitadas são as de que: a terceirização não vela pelos direitos e garantias do trabalhador esculpidos na CF/88; e, a terceirização, quando implementada em âmbito público, constitui mecanismo de relativização/burla à obrigação de realizar concursos públicos. Assim, a presente pesquisa visa analisar a legitimidade e as repercussões do implemento da terceirização no âmbito da Administração Pública brasileira frente à determinação constitucional de investidura por concurso público. Os objetivos acessórios deste estudo são trazer à tona averiguações acerca da regulamentação desse método de contratação, investigando as fontes legislativas e jurisprudenciais pertinentes, sua aplicabilidade no contexto estatal e suas implicações. Quanto à metodologia, o corrente estudo consiste em uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória. O método de abordagem empregado é o dedutivo e o método de procedimento, por sua vez, é o histórico-evolutivo. Outrossim, como técnicas de pesquisa, são utilizadas a bibliográfica e a documental. Ao partir da principiologia constitucional inerente à Administração Pública, observadas as disposições legislativas pertinentes à investidura em seu quadro de colaboradores, bem como o que é terceirização e as implicações dela decorrentes, deslinda-se que apesar do disposto no art. 37, II, da CF/88 e do caráter diluidor dos direitos do cidadão-trabalhador, a terceirização tem sido adotada pela Administração Pública como via útil à não realização de concursos públicos.

**Palavras-chave:** Trabalho; Precarização; Subcontratação.

## **ABSTRACT**

The problem that motivated and justified the preparation of this work arises from the concern arising from the question: is the implementation of outsourcing within the Brazilian Public Administration compatible with what is established in art. 37, II, of the Federal Constitution of 1988 (CF/88), regarding the investiture in public office or employment? Based on this, the hypotheses raised are that: outsourcing does not safeguard the worker's rights and guarantees outlined in the CF/88; and, outsourcing, when implemented in the public sphere, constitutes a mechanism of relativization/burden on the obligation to hold public contests. Thus, this research aims to analyze the legitimacy and repercussions of the implementation of outsourcing in the Brazilian Public Administration in face of the constitutional determination of investiture by public competition. The accessory objectives of this study are to investigate the regulation of this method of contracting, investigating the relevant legislative and jurisprudential sources, its applicability in the state context and its implications. As for methodology, the current study consists of a qualitative, exploratory research. The method of approach employed is deductive and the method of procedure, in turn, is historical-evolutionary. In addition, the bibliographical and documental research techniques are used. Based on the constitutional principles inherent to the Public Administration, observing the relevant legislative provisions regarding the investiture in its staff, as well as what outsourcing is and the implications resulting therefrom, it becomes clear that despite the provisions of art. 37, II, of CF/88 and the diluting character of the rights of the citizen-worker, outsourcing has been adopted by the Public Administration as a useful way to avoid public competitions.

**Keywords:** Work; Precariousness; Subcontracting

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AGU – Advocacia Geral da União  
ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho  
Art. – Artigo  
CF/88 – Constituição Federal  
CIPA – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes  
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DEJT – Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
P. – Página  
PNADC – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua  
RE – Recurso Extraordinário  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TST – Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO, PRINCÍPIOS E INVESTIDURA ....</b>	<b>11</b>
2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	12
2.2 INVESTIDURA EM CARGO OU EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .	18
<b>3. TERCEIRIZAÇÃO: DELIMITAÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL E REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>20</b>
3.1 REGULAMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL .....	23
3.2 ATIVIDADE-MEIO <i>VERSUS</i> ATIVIDADE-FIM .....	29
<b>4. TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INSTITUTO DO CONCURSO PÚBLICO: REGULAMENTAÇÃO E REPERCUSSÕES .....</b>	<b>32</b>
4.1 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS EM RELAÇÃO À LEGITIMIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	35
4.2 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA TERCEIRIZAÇÃO .....	39
4.3 REPERCUSSÕES DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O PRISMA DO TRABALHADOR TERCEIRIZADO .....	41
4.4 REPERCUSSÕES DE NATUREZA POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E ECONÔMICAS: TERCEIRIZAÇÃO <i>VERSUS</i> CONCURSO PÚBLICO.....	46
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, em virtude da globalização, realidade contemporânea, inúmeros fenômenos ao redor do mundo se espalharam e trouxeram consigo grandes modificações. Dentre esses, o desenvolvimento industrial fez repercutir mudanças nas relações de trabalho. No seio da competitividade e da perseguição do lucro, inerentes às atividades empresariais, surgiram técnicas de produção e gestão industriais que visam sempre produzir mais, no menor espaço de tempo e gastando o menor valor possível. Uma dessas é a terceirização, tema do presente trabalho.

Em âmbito nacional, o paradigma terceirizante trouxe discussões acerca da “flexibilização” das normas trabalhistas. Dessas, reverberaram a positivação de legislações, bem como a alteração e revogação de outras. Dar-se-á, no corrente estudo, entretanto, ênfase à sua implementação na Administração Pública, fazendo um contraponto com a determinação de investidura por concurso público prevista no art. 37, II, da CF/88.

Dessa forma, o problema que perfaz o presente estudo e justifica sua escrita é: o implemento da terceirização na Administração Pública brasileira é compatível com o que estabelece o art. 37, II, da CF/88, quanto à investidura em cargo ou emprego público? As hipóteses tracejadas são de que, além de não velar pelos direitos e garantias do cidadão, a terceirização, em âmbito público, constitui meio pelo qual a Administração tem se esquivado da obrigação de realizar concursos públicos para contratação de pessoal.

Assim, este trabalho possui como objetivo geral e objetivos específicos respectivamente: analisar a legitimidade e as repercussões do implemento da terceirização no seio da Administração Pública brasileira frente à determinação constitucional de investidura por concurso público; averiguar a regulamentação desse método de contratação pelas entidades públicas, investigando as fontes legislativas e jurisprudenciais pertinentes, bem como sua aplicabilidade no contexto estatal; e verificar suas implicações sociojurídicas, político-administrativas e econômicas.

Quanto à metodologia do trabalho, esse consistirá em uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória que, partindo das hipóteses acima, buscará compreender o fenômeno da terceirização em âmbito público. O método de abordagem a ser empregado é o dedutivo, o qual permitirá estabelecer uma conexão entre o

macrotema terceirização, a ser inicialmente trabalhado, e o tema terceirização na Administração Pública, alvo específico da pesquisa.

O método de procedimento, por sua vez, será o histórico-evolutivo, uma vez que interpretar-se-á as leis pertinentes e as alterações por essas sofridas em decorrência das necessidades e mudanças sociais do momento, possibilitando uma aferição histórica sobre a terceirização no Brasil, bem como sobre o tratamento jurídico que lhe é dispensado. Outrossim, as técnicas de pesquisa a serem utilizadas serão a documental e a bibliográfica. Para tanto, serão analisados livros, artigos científicos, dissertações e teses, bem como legislações, jurisprudências (do Supremo Tribunal Federal – STF e do Tribunal Superior do Trabalho – TST) e dados oficiais.

Com o fito de melhor organizar os conteúdos que se seguem, o trabalho está organizado em 3 (três) capítulos. No tocante ao primeiro capítulo, prioritariamente, tratar-se-á do surgimento e evolução histórica da Administração Pública, além de sua conceituação. Por conseguinte, suscitar-se-á considerações acerca dos princípios constitucionais (art. 37, *caput*) atinentes à Administração. E, em seguida, delinear-se-á como se dá a investidura em cargo ou emprego no serviço público.

No segundo capítulo, procurar-se-á, inicialmente, tecer alguns comentários de cunho histórico sobre o surgimento do que conhecemos hoje como terceirização. Posteriormente, passar-se-á à conceituação do fenômeno. Mais adiante, tratar-se-á de sua regulamentação no país e, por último, discorrer-se-á acerca da distinção entre atividade-fim e atividade-meio.

Consoante ao terceiro e último capítulo, iniciar-se-á trazendo alguns apontamentos pertinentes, especificamente, à terceirização na Administração Pública brasileira. Seguidamente, elencar-se-á aspectos positivos e negativos do implemento desse fenômeno. Por conseguinte, analisar-se-á uma gama de – concordantes e desaprovadores – posicionamentos doutrinários quanto à legitimidade da adoção da terceirização em âmbito público. Por último, os dois derradeiros subtópicos do presente trabalho discorrerão, em sua totalidade, sobre as repercussões ocasionadas pelo implemento do modelo terceirizante na Administração Pública brasileira. Com efeito, aludir-se-á acerca das reverberações de natureza sociojurídicas sob o prisma do trabalhador terceirizado, bem como acerca das consequências de caráter político-administrativo e econômico em contraponto à determinação constitucional de investidura por concurso público.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO, PRINCÍPIOS E INVESTIDURA

Para uma melhor compreensão do presente trabalho, posto que esse se propõe a explanar acerca do fenômeno terceirizante, quando implementado em âmbito público, fundamental se faz delinear o que é Administração Pública, como essa surgiu, sua função, princípios norteadores, quem são seus agentes e como esses são a ela integrados.

A necessidade de cooperação e organização social surgiu como forma de assegurar, ao homem, alimentação e segurança. À medida em que esse se tornou sedentário, passou a interferir mais decisivamente no meio ambiente, cultivando a terra, domesticando animais, exercendo, assim, controle sobre suas fontes de alimentação e dominando técnicas que lhe assegurassem sua fixação (BÄCHTOLD, 2012).

Sobre o período, Pedro (1995) destaca que não existia qualquer distinção social entre os membros de um mesmo grupo, posto que todos trabalhavam e os frutos desse trabalho eram divididos e consumidos de forma igualitária. Ainda segundo o historiador, com o passar dos anos, a necessidade de proteção contra animais e invasores culminou na formação de grupos sociais mais heterogêneos, como as tribos.

Com efeito, sucessivamente, tribos, pequenos clãs e vilas passaram a se organizar e, a partir da idade dos metais, surgiram as primeiras cidades, bem como os primeiros reinos e impérios. Dessa forma, a Administração Pública que, até então, era exercida por todos, através da organização e controle da alimentação e da segurança, foi ganhando complexidade e dando espaço à sua acepção contemporânea (BÄCHTOLD, 2012).

Etimologicamente, a palavra “administração” resulta do latim, da soma dos vocábulos: “ad” – direção e “minister” – obediência. Depreende-se, a partir daí, que o administrador deve sempre agir em obediência à vontade daquele que o “contratou”. Em outras palavras, o administrador público deve conduzir todas as suas ações na busca do melhor atendimento das necessidades de toda a coletividade (BÄCHTOLD, 2012).

Para Meirelles (2014), administrar é conduzir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens depositados sob a guarda e conservação alheias. Se

individuais forem os bens e interesses geridos, tem-se a administração particular. No entanto, se os bens e interesses em tela pertencem à coletividade, trata-se de Administração Pública.

De outro modo, nas palavras de Bächtold (2012, p. 32), Administração Pública é: “planejamento, organização, direção e controle dos serviços públicos, segundo as normas do direito e da moral, visando ao bem comum”. Seguindo o mesmo entendimento, Meirelles (2014) delinea Administração Pública como sendo todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de serviços públicos, visando a satisfação das necessidades coletivas.

Consoante Morais (2017), Administração Pública pode ser determinada, do ponto de vista objetivo, como a atividade que o Estado desenvolve para a concretude dos interesses coletivos e, sob o prisma da subjetivamente, como o aglomerado resultante da soma de órgãos e pessoas jurídicas aos quais a lei reservou o exercício da função administrativa do Estado.

Utilizando-se dos mesmos contornos, Alessi (1949), define, subjetivamente, Administração Pública como o conjunto de órgãos e serviços do Estado, e, objetivamente, como a ação efetiva do Estado na busca da satisfação de seus fins. Esses fins, por sua vez, consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações licitamente almejadas por toda a comunidade administrada (MEIRELLES, 2014).

Verifica-se assim que a Administração Pública é, portanto, a gestão de bens e interesses de uma coletividade, exercida sob os ditames dos preceitos do Direito e da Moral, tendo como finalidade precípua o bem comum. No contexto jurídico brasileiro, tais preceitos foram esculpido pelo legislador originário na CF/88 e, nas palavras de Meirelles (2014, p. 85), “constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública”. São normas e princípios que conduzem o modo como a Administração Pública formaliza e executa todos os seus atos e serviços.

## 2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pautará sua atuação em obediência

aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É o que preceitua o texto constitucional em seu artigo 37, *caput, in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Carvalho Filho (2016), ao discorrer sobre os princípios administrativos supramencionados, defende que esses são os postulados medulares que direcionam todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de suas atividades.

A respeito do primeiro dos princípios administrativos expressos, o da legalidade, outrora também previsto no artigo 5º, II da CF/88, aplica-se à Administração Pública mais rigorosamente. Quando em âmbito administrativo, diferentemente do que ocorre quanto aos particulares, implica dizer que “o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva” (MORAIS, 2017, p. 477).

Em outros termos, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autorizar, destoando do previsto à esfera particular, na qual tudo é lícito desde que a lei não proíba. Esse princípio “coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica” (MORAIS, 2017, p. 477).

Para Amaral (2013), sob o prisma do princípio da legalidade, as entidades e os agentes da Administração Pública só podem agir no exercício de suas funções com fundamento na lei e dentro dos limites por ela traçados. Entretanto, ainda segundo o autor, a lei não funciona apenas como mero limite à atuação da Administração, mas também como fundamento da ação administrativa.

Trata-se da diretriz norteadora das condutas administrativas mais elementar. Toda e qualquer ação administrativa deve emanar da lei. Se assim não o for, a atividade será considerada ilícita (CARVALO FILHO, 2016). Todavia, a fim de que sejam considerados legítimos os seus atos, o administrador público deve, também, observar a moralidade (MEIRELLES, 2014).

Cumprir a lei, tendo como ponto de partida apenas a simples frieza de seu texto, não é o mesmo que atendê-la em sua essência. Destarte, a Administração deve orientar-se não só pelos ditames do Direito, mas também pelo que preceitua a Moral. Assim, ao legal se ajuntará o honesto e o conveniente aos interesses sociais (MEIRELLES, 2014).

Não se discute aqui a moral comum, mas sim uma moral jurídica, entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". O agente administrativo, como ser humano capaz de determinar-se, deve atuar de forma a distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, não podendo, para tanto, afastar-se do elemento ético (MEIRELLES, 2014, p. 86).

Com efeito, não terá o agente que decidir meramente entre o "legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto". O ato administrativo deverá obediência tanto à lei jurídica, quanto à lei ética institucionalizada, uma vez que nem tudo que é legal é de pronto moral. A moralidade e a legalidade são princípios autônomos, podendo uma conduta ser, ao mesmo tempo, legal, mas imoral (MEIRELLES, 2014, p. 86).

Insiste Meirelles (2014) que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; a administrativa não é constituída apenas pela distinção entre bem e mal, mas também por regras de boa administração. A moral comum, é imposta ao homem visando sua conduta externa, já a moral administrativa visa o agente público, sua conduta interna e, portanto, o atendimento das exigências da instituição – o bem comum.

A moralidade administrativa está estreitamente ligada ao conceito de "bom administrador", que é aquele que, usando de suas prerrogativas legais, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum (FRANCO SOBRINHO, 1974). Não basta ao administrador o ordinário cumprimento da estrita legalidade, no exercício de suas atribuições, esse deve "respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública" (MORAIS, 2017, p. 478).

Ensina Di Pietro (1991) que a moralidade exige do administrador público, ademais, proporcionalidade entre os meios e os fins; entre as benesses auferidas pela coletividade e os sacrifícios a ela impostos; entre as prerrogativas gozadas pelas

autoridades públicas e os encargos relegados aos cidadãos. Concluindo a autora que na aferição da imoralidade administrativa, essencial se faz considerar o princípio da razoabilidade.

O princípio da publicidade, por sua vez, garante o acesso às informações a toda a sociedade. Para Melo (2011), esse deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento pela sociedade. Ainda segundo o Ministro, estando em jogo valores, deverá sempre se observar o coletivo em detrimento do individual.

A publicidade é a veiculação oficial dos atos praticados pela Administração para conhecimento público e gênese de seus efeitos externos. Por essa razão, “atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros” (MEIRELLES, 2014, p. 90).

A publicação que produz efeitos jurídicos não é a divulgação pela imprensa particular e sim a do órgão oficial da Administração. Essa deve se dar pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado em lugar próprio para divulgação de atos públicos (MEIRELLES, 2014). Para Moraes (2017), a publicidade dos atos, além de dar ciência ao público em geral sobre as práticas estatais, visa evitar processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

A publicidade abrange toda atuação estatal, propiciando não só a divulgação oficial de seus atos, mas também conhecimento acerca da conduta interna de seus agentes. Com efeito, a publicidade abrange tanto os atos conclusos quanto os em formação. Salvo casos específicos, todo papel ou documento público pode ser examinado na repartição que o detém, por qualquer interessado que dele poderá obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais (MEIRELLES, 2014).

Em regra, a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim sentenciar, prevalecendo esse em desfavor do princípio em evidência (MORAIS, 2017). Logo, inicialmente, todo ato administrativo deve ser publicado, admitindo-se o sigilo, tão somente, quando diante de caso de segurança nacional, de investigações policiais ou de interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso (MEIRELLES, 2014).

Consoante o que preleciona ainda Meirelles (2014, p. 91), a publicidade não é elemento formativo do ato, é requisito de moralidade e eficácia. Assim, “atos

irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige”. Atos e contratos administrativos omissos quanto à publicidade não só deixam de produzir efeitos como se expõem a invalidação por ausência desse requisito.

Acrescido de forma expressa pela Emenda Constitucional nº 19/98 – que pôs fim as discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre sua existência implícita, o princípio da eficiência exige que o administrador público seja eficaz, que produza os efeitos dele esperados, dê bons resultados e exerça suas funções sob o manto da igualdade, velando sempre pela objetividade e imparcialidade (MORAIS, 2017).

Carvalho Filho (2016) explica que, com tal inclusão, o legislador pretendeu conferir direitos aos usuários dos serviços prestados pela Administração e estabelecer obrigações efetivas aos seus prestadores. Para o autor, não é difícil perceber que a inauguração desse princípio indica o descontentamento dos cidadãos frente à sua pretérita impotência para lutar contra a deficiente prestação de serviços públicos que lhes fora dispensada.

De outro modo, delinea Di Pietro (2007, p. 73-74) que o princípio da eficiência “impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar”, advertindo, todavia, que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

O princípio em voga impõe à Administração Pública direta e indireta, bem como aos seus agentes, a persecução do bem comum. Nesse ínterim é o ensinamento de Alexandre de Moraes (2017, p. 483):

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social

Entretanto, ressalva o supracitado autor que não se trata aqui da consagração da tecnocracia, “muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando

a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum” (MORAIS, 2017, p. 483).

Por último, mas não menos valoroso, o princípio da impessoalidade encontra-se, por vezes, intimamente ligado aos princípios da igualdade e da legalidade, e, não raramente, é chamado de princípio da finalidade administrativa. Esse princípio arremata a ideia de que o administrador é mero executor do ato, veículo útil à manifestação da vontade estatal. Assim, os feitos administrativo-governamentais não são imputados ao agente político-administrativo e sim à entidade pública em nome da qual atuou (MORAIS, 2017).

Semelhantemente, Meirelles (2014, p. 88) afirma que o princípio da impessoalidade, expresso na Carta Magna, na verdade, nada mais é que o clássico princípio da finalidade, que imputa ao administrador público um agir sempre voltado ao seu fim legal. Sendo esse, unicamente, “aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”.

A finalidade veda a prática de atos administrativos nos quais inexistente interesse público ou conveniência para a Administração, atos que visam a satisfação de interesses privados, favoritismo ou perseguição. Exigir impessoalidade da Administração implica buscar a finalidade do interesse público, esse compreendido como elemento inafastável de qualquer ato administrativo (MEIRELLES, 2014).

Já na opinião de Mello (2007), o princípio da impessoalidade é um desdobramento do princípio da igualdade ou isonomia. Corrobora com esse entendimento Carvalho Filho (2016), ao defender que tal princípio objetiva impor que a Administração dispense igualdade de tratamento aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica, faceta do princípio da isonomia.

Por outro lado, ainda segundo Carvalho Filho (2016), a fim de que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se, exclusivamente, para o interesse público. Em atendimento a esse, o administrador deve agir de forma impessoal, abstrata e genérica, abstendo-se de promoção pessoal sobre “suas” realizações administrativas. O agir do agente público deve carregar sempre a marca da subjetividade, vez que esse é impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais (SANTOS, 2007).

Vê-se que o princípio da impessoalidade imprime o caráter despersonalizado e democrático da Administração Pública. As principais funções desse princípio são: a

garantia da isonomia de tratamento entre os administrados; a sobreposição do interesse público sobre demais; e a vedação da promoção pessoal de seus agentes pela prática de atos da instituição pública.

Encontram-se, no texto constitucional, alguns dispositivos imbuídos pelos preceitos desse princípio. O artigo 37, II, por exemplo, estabelece a obrigatoriedade do concurso como via para investidura em cargo ou emprego no Serviço Público. A forma de ingresso de agentes na Administração, ademais, constitui tema do subtópico que se segue.

## 2.2 INVESTIDURA EM CARGO OU EMPREGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inicialmente, para tratar do acesso aos cargos e empregos da Administração, importante determinar o elemento subjetivo, o agente. Consoante Di Pietro (2007, p. 478), servidores públicos são “pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

A CF/88, em seu artigo 37, I e II, estabelece a acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas de forma igualitária, instituindo como via de investidura a prévia aprovação em concurso de provas ou provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, ressalvando as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, *in verbis*:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - 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.

Trata-se de verdadeiro e igualitário direito de acesso. Ao instituir o concurso público, o legislador originário promoveu a oportunidade do cidadão se tornar agente do poder, dando-lhe ampla possibilidade de participação na Administração Pública (MORAIS, 2017). Ressalta ainda o autor que, com a exigência do concurso público, restaram respeitados os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade

e da eficiência. Isto porque o instituto é isento e proporciona à Administração Pública a seleção dos melhores profissionais dentro do universo de interessados.

De modo semelhante, Madeira (2007, p. 73), afirma que o concurso público é o exemplo mais expressivo da manifestação dos princípios da impessoalidade e da moralidade. Esse [...] “permite que a qualquer do povo, desde que preencha os requisitos indispensáveis descritos em edital, ingressar em seus quadros, bastando para tanto o alcance, com seus próprios méritos da pontuação necessária à aprovação”.

Todavia, como mencionado, a própria Carta Magna trouxe algumas ressalvas à obrigatoriedade da feitura do concurso público. A primeira diz respeito aos cargos de confiança. Esses poderão ser exercidos por pessoa estranha ao funcionalismo desde que expressamente determinados em lei como pertencentes às hipóteses de livre nomeação e exoneração.

Outra exceção constitucionalmente prevista diz respeito à contratação por tempo determinado, expressa no artigo 37, IX, sendo três os requisitos obrigatórios para a sua utilização: tratar-se de excepcional interesse público; possuir caráter temporário, a contratação deve ter prazo estabelecido; e constar das hipóteses expressamente previstas em lei (MORAIS, 2017).

Dada a regra e suas exceções, com efeito, assevera Madeira (2007, p. 88) que sendo praticado “qualquer ato de investidura em cargo, emprego ou função pública sem a observância do requisito concursal ou do prazo de validade do procedimento, estará ele inquinado de vício de legalidade, devendo ser declarada a sua nulidade”.

Entretanto, como se observará ao longo deste trabalho, o administrador público, muitas vezes imbuído da influência da esfera privada, tem se valido de um mecanismo gerencial denominado como terceirização, objetivando a contratação de trabalhadores sem a observância da obrigatoriedade do concurso público. No capítulo seguinte, tratar-se-á sobre esse fenômeno: o que é, como surgiu e a forma como esse fora regulamentado no Brasil.

### 3. TERCEIRIZAÇÃO: DELIMITAÇÃO HISTÓRICO-CONCEITUAL E REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

A terceirização não possui gênese no âmbito jurídico, mas no seio da gestão empresarial e das técnicas de administração (RAMOS, 2001). Em meados do século XIX, surgiu o sistema de trabalho conhecido como “Taylorismo”, tal sistema consistia na distinção entre trabalho intelectual e manual, objetivando a eficiência através da hierarquização e conseqüente subordinação dos trabalhadores. Mais adiante, já no século XX, ganhou força o “descarte de atividade-meio”, fenômeno que ficou conhecido como *outsourcing* e se espalhou por empresas de médio e grande porte que buscavam canalizar todos os esforços em seu negócio principal (SIQUEIRA, 2021).

Ao longo da década de 70, o mundo vivenciou a decadência do Fordismo, modelo de produção industrial em série dominante na época, o qual era operacionalizado por trabalhadores especializados e dispostos ao longo de uma esteira movediça. Nesse contexto, a partir dos anos 1970 e 1980, a terceirização se apresenta e se destaca como sendo uma alternativa para preencher o vácuo deixado pela queda do paradigma fordista (PIORE; SABEL, 1989).

Outrossim, ainda na década de 70, apresentando altos índices de produtividade, a economia japonesa deslanchou tendo como fundamento um novo modelo de produção, o “Toyotismo” (SIQUEIRA, 2021). Esse modelo intensificou a exploração do trabalho dentro e fora das empresas, ao passo em que preservou um número reduzido de trabalhadores mais qualificados. Com isso, influiu o conjunto flutuante e flexível de trabalhadores, ampliando a terceirização, bem como a contratação de funcionários temporários (ANTUNES, 1999).

Seguindo o modelo toyotista, as fábricas deram espaço à terceirização, e atualmente a produção não mais se dá de forma integral dentro de um mesmo espaço. Isso porque esta técnica administrativa provoca o enxugamento da empresa à medida em que transfere parte de seus serviços a outra, permitindo que a primeira foque em sua atividade central. Por tal razão, o fenômeno ganhou relevo e transformou-se em incontestável realidade no mundo do trabalho (SOUTO MAIOR, 2003).

Com a globalização da economia e a competitividade entre as empresas, a terceirização passou a ser utilizada em grande escala. No Brasil, tal qual ocorrera no

exterior, as empresas, a fim de enfrentarem o mercado globalizado e fazer frente aos empreendimentos e negócios estrangeiros, buscaram se reestruturar. Nessa esteira, a indústria automobilística foi um das propulsoras do avanço da terceirização no país, no final dos anos 80 (SIQUEIRA, 2021).

Quanto à definição do referido termo, observa-se que o vocábulo “terceirização” constitui neologismo da palavra “terceiro”, sendo este compreendido como intermediário. Trata-se de termo edificado sob o prisma dos saberes inerentes à ciência da administração de empresas e que visa a desconcentração empresarial de atividades para outrem – terceiro estranho à instituição descentralizadora (DELGADO, 2018).

Nas palavras de Delgado (2018, p 449), “terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justabalhista que lhe seria correspondente”. Com efeito, nesse modelo, o trabalhador é inserido no processo produtivo do tomador de serviços sem que a este se estendam os encargos trabalhistas, uma vez que restarão destinados a uma entidade superveniente.

A terceirização também é conhecida como desverticalização, exteriorização, subcontratação, filialização, focalização, parcerização, dentre outros termos, e pode ser definida como uma relação trilateral constituída entre o trabalhador, o intermediador de mão-de-obra – empregador formal, dissimulado ou aparente – e o tomador de serviços – empregador natural ou real – caracterizando-se pela não coincidência entre o empregador formal e o empregador real (CASSAR, 2018).

Ademais, a terceirização pode ser compreendida como sendo todo meio de contratação de mão-de-obra por empresa interposta, que tem por finalidade a redução de custos com a força de trabalho, bem como a externalização dos conflitos trabalhistas. Nessa relação, o trabalho é realizado para uma empresa, contudo, o trabalhador é contratado de maneira imediata por outra (MARCELINO; CAVALCANTE, 2012).

Ainda consoante Marcelino e Cavalcante (2012), o paradigma terceirizante defende a ideia de que as empresas devem direcionar todos seus esforços às suas “atividades-fim” delegando suas demais tarefas e processos acessórios, “atividades-meio”, a empresas especializadas.

Cardone (2002) conceitua terceirização como sendo um fenômeno de transferência de produção de bens e/ou serviços para outra pessoa que não aquela

que, originalmente, os produzia. Druck (1995), por sua vez, atenta que a nomenclatura “terceirização” é utilizada tão somente no Brasil, visto que nos demais países se utiliza a expressão *outsourcing* que, embora tenhamos importado como “terceirização”, a tradução, na verdade, redundaria no termo “subcontratação”.

Por outro lado, Leite (2015) delinea a terceirização como um procedimento adotado por empresas que, com o fito de reduzir seus custos, aumentar sua lucratividade e, conseqüentemente, sua competitividade de mercado, contrata outra empresa a fim de que esta preste aqueles serviços que, primariamente, seriam realizados normalmente por seus próprios colaboradores.

Para Marcelino e Cavalcante (2012), quando diante de um contexto de trabalho em que a terceirização é uma realidade, subsiste entre o trabalhador e a atividade por esse desenvolvida, para benefício da produção de uma empresa, uma outra empresa, cujos recursos provêm da primeira e os lucros são obtidos a partir da intermediação dessa força de trabalho.

Na mesma toada, para Carelli (2017), a terceirização, tal como vista no Brasil, constitui mera intermediação de mão-de-obra por empresas interpostas para reduzir custos, o que muito se assemelha à *marchandage* – quando um trabalhador é contratado por intermédio de um mercador, cujo negócio consiste em lucrar com a locação do trabalho de terceiros – prática condenada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), por tratar o trabalhador como mera mercadoria.

Não obstante a relação clássica do modelo empregatício seja balizada sob a perspectiva de uma relação de caráter essencialmente bilateral, o modelo de relação socioeconômica e jurídica originado com o processo terceirizante é cabalmente diverso, posto que esse provoca, em face da contratação de mão de obra, uma relação trilateral, devendo ser, portanto, como exceção, interpretada de forma restritiva (CASSAR, 2018).

Embora a subcontratação de empregados contrarie a finalidade do direito, seus princípios, bem como a sua função social, configuram um desvio ao princípio da *ajenidad*, uma vez que a relação de emprego se perfaz diretamente com o tomador dos serviços, o empregador natural (CASSAR, 2018), recentes alterações legais “legitimaram” a terceirização de forma ampla, englobando ambos os tipos de atividades, intermediárias ou “meio” e finalísticas ou “fim”.

### 3.1 REGULAMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, o momento exato do surgimento do fenômeno ainda é incerto. Consoante Alves (2008), a crise de 1929 teria impulsionado cafeicultores a investirem no ramo industrial, empregando terceiros para realizar funções secundárias. Por conseguinte, a abertura do mercado interno, na década de 50, culminou na chegada de empresas multinacionais, imbuídas nos recentes modelos de produção – Taylorismo e Toyotismo.

Contudo, até meados dos anos 1960, a marcha terceirizante não encontrava respaldo jurídico, tampouco alcançava grande relevância no Brasil. Foi no contexto estatal que surgiram as primeiras referências legais a respeito do modelo terceirizante no país, a partir do Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 e da Lei nº 5.645 de 10 de janeiro de 1970 (DELGADO; AMORIM, 2014).

O artigo 10 do Decreto nº 200/1967 determinava a ampla descentralização das atividades da Administração Pública em âmbito federal e tinha como um de seus planos principais a transferência de atividades da Administração para a esfera privada, mediante contratos ou concessões. É o que se depreende da dicção do dispositivo:

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

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

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

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

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

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

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

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

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

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

Mais adiante, a Lei nº 6.019 de 3 de janeiro de 1974 foi pioneira ao tratar da terceirização de forma explícita, embora se limitando aos contratos de natureza temporária. Tal diploma se contrapôs à tradicional relação bilateral de emprego – característica da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) – dando espaço a um modelo trilateral, no qual não se vislumbra o vínculo jurídico que lhe seria supostamente inerente (DELGADO, 2018).

Na década seguinte, foi promulgada a Lei nº 7.102/83, essa também de alcance limitado, uma vez que se destinava apenas às atividades vinculadas à vigilância bancária (BRASIL, 1983). Somente em 1994, a Lei nº 8.863/94 ampliou as possibilidades de terceirização desses trabalhadores. Hoje, todos os serviços de vigilância, sejam eles implementados em instituições financeiras ou não, de âmbito privado ou público, de natureza pessoal ou patrimonial, podem ser objeto de terceirização (DELGADO, 2018).

Embora pequeno e circunscrito o conjunto de normas viabilizadoras do modelo terceirizante, nos anos que se seguiram, o mesmo se alastrou no segmento privado da economia, em demasiada desproporção frente às hipóteses autorizativas constantes nos diplomas legais mencionados. Houve ampla produção jurisprudencial em torno das hipóteses de subcontratação a baixo custo, por intermédio de terceiros, consolidando, portanto, lesão à legislação do trabalho (SÜSSEKIND, 2001).

A ausência de um parâmetro legislativo que servisse de norte a todos os casos reverberou na adoção de diversas interpretações pela jurisprudência, promovendo insegurança jurídica. Como consequência da falta de uniformidade nas interpretações e em obediência ao disposto na Lei nº 6.019/74 e na Lei nº 7.102/83, foi editada a Súmula 256 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) (DELGADO, 2018).

Essa Súmula declarou a ilegalidade da contratação de mão-de-obra por empresa interposta e estabeleceu que o vínculo empregatício deveria se formar diretamente com o tomador dos serviços, excetuando-se tão somente o trabalho temporário e os serviços de vigilância. O supracitado enunciado foi consolidado pelo TST por meio da Resolução nº 4, de 22 de setembro de 1986, e dispunha:

Súmula nº 256 do TST. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (cancelada) - Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços.

Entendeu-se, a exemplo da atividade de asseio e conservação, essencial a qualquer estabelecimento, que se a atividade da empresa é permanente, não poderia essa, nesse âmbito, constituir locação de mão de obra. Em outras palavras, se o empregado exerce o seu labor no mesmo espaço do tomador e em atividade de caráter permanente, não poderia ser este trabalho estabelecido como temporário, motivo pelo qual o empregado deveria ser vinculado à empresa tomadora dos serviços (MARTINS, 2014).

A despeito disso, em abril de 1993, o Ministério Público do Trabalho (MPT) instaurou Inquérito Civil Público objetivando apurar uma denúncia registrada contra o Banco do Brasil, pois esse estaria terceirizando atividades bancárias, omitindo-se da obrigatoriedade de realizar concurso público mesmo após ter firmado Termo de Compromisso nesse sentido. Naquela época já havia grande pressão em torno da flexibilização da Súmula nº 256 e eclodiam jurisprudências legitimando a aplicabilidade do fenômeno (BIAVASCHI; DROPPA, 2011).

Em virtude da grande gama de decisões do próprio TST, na contramão da aludida súmula, bem como por provocação do MPT, o Tribunal cancelou a Súmula nº 256 e editou a de número 331. O MPT recomendou a revisão do enunciado com o fito de excetuar das restrições as estatais, empresas públicas e sociedades de economia mista, admitindo a terceirização da prestação de serviços de limpeza e conservação (MARTINS, 2014).

Apreciada a recomendação, ao editar a Súmula nº 331, o TST entendeu pela legalidade da contratação de todo e qualquer serviço destinado à atividade-meio do tomador. Tal decisão não se limitou, porém, às estatais, contemplando também as

instituições de natureza privada. Desta feita, foram incluídas as atividades de conservação, de limpeza, bem como serviços especializados caracterizados como atividade-meio do tomador. É o que se extrai do texto sumulado, *in verbis*:

Súmula 331/TST. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/11, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

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

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/88).

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.

Segundo Delgado (2014, p. 467), as situações que constituem hipóteses lícitas de terceirização foram claramente assentadas pelo texto da Súmula nº 331 do TST, sendo constituídas por “quatro grandes grupos de situações sociojurídicas delimitadas”. Esses grupos, de acordo com o autor, são:

a) Situações empresariais que autorizem contratação de trabalho temporário (Súmula 221, I, expressamente especificadas pela Lei n. 6.019/74); b) Atividades de vigilância, regidas pela Lei n. 7.102/83 (Súmula 331, III ab initio); c) Atividades de conservação e limpeza (Súmula 331, III); d) Serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador.

Tal entendimento foi o principal mecanismo jurídico de suporte à terceirização até o advento das Leis nº 13.429/17 e nº 13.467/17, oriundas da Reforma Trabalhista de 2017. A aprovação da Reforma, gerou grandes repercussões favoráveis ao movimento terceirizante. As alterações legislativas protagonizadas pelas Leis nº 13.467/17 e nº 13.429/17 conferiram à temática um conceito muito mais abrangente.

Assim, a distinção entre atividade-meio e atividade-fim, outrora adotada pela jurisprudência ao cancelar apenas a terceirização do labor não considerado atividade finalística, objeto principal da empresa tomadora, restou superada (RÊGO, 2018).

Conforme se pode extrair da nova redação dada pela Lei nº 13.429/17 ao artigo 1º da Lei nº 6.019/74, esta passou a regular tanto a modalidade de trabalho temporário, objetivo originário de sua promulgação, como a regulamentação das relações de trabalho nas empresas prestadoras de serviço, bem como de suas respectivas tomadoras. Assim dispõe o dispositivo, *ipsis litteris*: “Art. 1º As relações de trabalho na empresa de trabalho temporário, na empresa de prestação de serviços e nas respectivas tomadoras de serviço e contratante regem-se por esta Lei”.

Até o advento da Lei nº 13.467/17, a possibilidade de terceirização de serviço considerado atividade-fim, configurava-se hipótese de terceirização ilícita, razão pela qual, nesse caso, reconhecia-se o vínculo empregatício entre o trabalhador e a empresa tomadora de serviços. Entretanto, quando esse diploma entrou em vigor, passou a admitir a utilização da terceirização de forma ampla. Com efeito, tal fenômeno passou a ser entendido como a transferência, realizada pelo contratante, da execução de quaisquer de suas atividades, incluindo-se a finalística, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços. É o que preceitua a literalidade do art. 4º da aludida lei:

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.

Muito embora a amplitude alcançada pelo modelo terceirizante, quando da possibilidade de execução de qualquer atividade, inclusive a atividade principal da contratante, entre em choque com o que aduz a CF/88, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 324 e o Recurso Extraordinário (RE) nº 958252, ratificou a hipótese de terceirização da atividade-fim (DELGADO, 2018). É o que se extrai das ementas a seguir:

ADPF n. 324/STF, Relator(a): Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. 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). [...] 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. [...]

RE n. 958252/MG, Relator(a) Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Representativo de controvérsia com repercussão geral. Direito constitucional. Direito do trabalho. Constitucionalidade da “terceirização”. Admissibilidade. [...] 10. A dicotomia entre “atividade-fim” e “atividade-meio” é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo. É que a doutrina no campo econômico é uníssona no sentido de que as “Firmas mudaram o escopo de suas atividades, tipicamente reconcentrando em seus negócios principais e terceirizando muitas das atividades que previamente consideravam como centrais” (ROBERTS, John. *The Modern Firm: Organizational Design for Performance and Growth*. Oxford: Oxford University Press, 2007). 11. A cisão de atividades entre pessoas jurídicas distintas não revela qualquer intuito fraudulento, consubstanciando estratégia, garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira, de configuração das empresas para fazer frente às exigências dos consumidores, justamente porque elas assumem o risco da atividade, representando a perda de eficiência uma ameaça à sua sobrevivência e ao emprego dos trabalhadores. [...] 22. Em conclusão, a prática da terceirização já era válida no direito brasileiro mesmo no período anterior à edição das Leis nº. 13.429/2017 e 13.467/2017, independentemente dos setores em que adotada ou da natureza das atividades contratadas com terceira pessoa, reputando-se inconstitucional a Súmula nº. 331 do TST, por violação aos princípios da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170 da CRFB) e da liberdade contratual (art. 5º, II, da CRFB). 23. As contratações de serviços por interposta pessoa são hígidas, na forma determinada pelo negócio jurídico entre as partes, até o advento das Leis nº. 13.429/2017 e 13.467/2017, marco temporal após o qual incide o regramento determinado na nova redação da Lei nº. 6.019/1974, inclusive quanto às obrigações e formalidades exigidas das empresas tomadoras e prestadoras de serviço. 24. É aplicável às relações jurídicas preexistentes à Lei nº. 13.429,

de 31 de março de 2017, a responsabilidade subsidiária da pessoa jurídica contratante pelas obrigações trabalhistas não adimplidas pela empresa prestadora de serviços, bem como a responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias devidas por esta (art. 31 da Lei n.º 8.212/93), mercê da necessidade de evitar o vácuo normativo resultante da insubsistência da Súmula n.º 331 do TST. 25. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para reformar o acórdão recorrido [...]

Ambos os processos tiveram início antes da regulamentação da terceirização pela Lei nº 13.429/17, porém, o julgamento do mérito só foi possível em razão das alterações normativas por ela implementadas. Por reconhecer que a matéria constitucional versada nos autos é de grande relevância do ponto de vista econômico, jurídico, político e social, bem como ultrapassa os interesses subjetivos da causa, a Suprema Corte deu repercussão geral à matéria, restando assim assentado o Tema nº 725/STF:

É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante.

Os argumentos que sustentaram o referido entendimento se basearam, resumidamente, na imprecisão, frente a um caso concreto, da distinção entre o que seria considerado atividade-meio e atividade-fim. Destacou-se, ademais, a inexistência de fundamentação legal que desse respaldo a tal diferenciação e que, portanto, a Súmula nº 331 do TST inaugurava uma regra até então ausente dos textos legislativos.

### 3.2 ATIVIDADE-MEIO *VERSUS* ATIVIDADE-FIM

O enunciado nº 331 do TST, como já tecido, surgiu como resposta às críticas direcionadas à Súmula nº 256 do mesmo Tribunal. Uma das mais relevantes alterações trazidas foi a distinção entre atividade-meio e atividade-fim. Consoante Delgado (2018, p. 429), atividade-fim é aquela considerada central, que se relaciona aos objetivos da empresa. São funções e tarefas que constituem 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”.

Já quanto às atividades-meio, o autor as define como sendo aquelas que não compõem o núcleo central, o cerne/objetivo da empresa. São funções e tarefas consideradas de valor meramente instrumental, de ordinário apoio logístico ao empreendimento, “periféricas à essência da dinâmica empresarial do tomador dos serviços” (DELGADO, 2018, p. 431).

Similarmente, Nascimento (2009) leciona que atividade-meio é aquele serviço direcionado ao apoio da empresa, ligado à instrumentalidade de seu processo econômico. Do mesmo modo, Garcia (2013) elucida que atividade-meio é aquela que tem por finalidade dar mero suporte à pessoa jurídica, não compondo, dessa feita, o foco ou essência de suas atividades empresariais.

Pereira e Sousa (2014), por sua vez, apontam que a atividade-fim de uma pessoa jurídica é aquela que consta em seus atos de criação, ou seja, em seu contrato social ou estatuto. Na mesma linha, Carmo (2011) pontua que a atividade-fim deve ser aferida levando em consideração o objeto social da empresa tomadora de serviços.

Embora o enunciado trabalhista, bem como a doutrina jurídica diferenciem atividade-fim e atividade-meio, indubitavelmente, há aqui uma imprecisão teórica, pois tais definições, por si, são insuficientes para apreciar, num caso concreto, as atuais formas de produção. Com efeito, Garcia (2013) afirma que inexistente um critério seguro para distinguir ambas as figuras, uma vez que a atividade empresarial é dinâmica, o que dificulta uma separação nítida ou cabal.

Ainda nesse ínterim, Abdala (2008, p. 5) ressalta a dificuldade encontrada pela Justiça do Trabalho em aplicar às ações que são de sua responsabilidade o conceito de atividade-fim e atividade-meio. A autora assevera que, quando diante do caso concreto, caberá ao juiz definir “levando em conta as razões mais legítimas do instituto: a especialização; a concentração de esforços naquilo que é a vocação principal da empresa; a busca de maior eficiência na sua finalidade original; e não apenas a diminuição de custos”.

Oportuno frisar que a fixação do critério atividade-fim/meio partiu exclusivamente do Poder Judiciário. A Justiça do Trabalho, ao editar a Súmula nº 331, foi a única responsável pela fixação desse critério, eis que nenhum diploma legislativo trouxe tal distinção. A CF/88 não tratou do fenômeno, aliás, salienta-se que não há qualquer menção, no texto constitucional, à terceirização (GIOSA, 1994).

De igual modo, embora encontre-se, no plano normativo infraconstitucional, referências à contratação de pessoal por intermédio de contrato de prestação de serviços, não há qualquer dispositivo que determine o liame delimitador da natureza da atividade. Logo, o critério atividade meio/fim como limitador das terceirizações não tem sede na Constituição Federal e nem na legislação ordinária que disciplina o tema (GIOSA, 1994).

Verifica-se, portanto, que, em face da dinâmica das relações de trabalho, além de não haver distinção em texto legal, os ensinamentos doutrinários não possuem o condão de suprir a deficiência da definição de atividade-meio e atividade-fim. Considerá-las como atividades de mera instrumentalidade ou ações constitutivas da essência da empresa não ampara a qualificação da atividade no caso concreto (SIQUEIRA, 2021).

Ademais, ainda consoante Siqueira (2021), a premissa vem sendo aplicada mesmo quando o Estado é aquele que figura, no contrato de terceirização, como a parte tomadora dos serviços, apesar da expressa vedação, estabelecida no artigo 37, II, da Carta Magna, que prevê a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos como requisito para investidura em cargo ou emprego público.

#### **4. TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O INSTITUTO DO CONCURSO PÚBLICO: REGULAMENTAÇÃO E REPERCUSSÕES**

Meirelles (2015) leciona que a descentralização das atividades administrativas pressupõe a existência de pessoa jurídica diversa do ente público e que, investida de poderes emanados pela Administração Pública, realiza função pública em nome próprio. Nesse sentido, Di Pietro (2015) defende que a terceirização, apesar de não constituir hipótese de transferência de gestão da atividade estatal (concessão, permissão ou autorização) se aproxima da ideia de descentralização por colaboração. Essa ocorre por intermédio de contrato ou ato administrativo unilateral que permite ao Estado transmitir função pública a pessoa privada estranha à sua estrutura.

O processo de implementação do modelo terceirizante no Brasil, no âmbito da Administração Pública, como já mencionado, teve como marco inicial a edição do Decreto-Lei nº 200/67, o qual determinava que a Administração Pública se utilizasse, sempre que possível, da execução indireta de atividades, mediante contrato. Esse diploma foi posteriormente complementado pela Lei nº 5.645/70 ao estabelecer diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais.

Contudo, mais adiante, a promulgação da Constituição Cidadã impôs mudanças gerenciais na Administração Pública. Houve um enrijecimento das diretrizes constitucionais quanto à contratação de trabalhadores. Fora esculpida no artigo 37, II, da CF/88 a exigência, já colacionada, de submissão a concurso público de provas ou de provas e títulos para admissão em cargo ou emprego público.

O texto constitucional, ao instituir o concurso público, como regra, vedou a contratação e a vinculação jurídica ao Estado por via precária. Não foi ao acaso a imposição do concurso público pelo legislador originário. Ao contrário do que se difunde, tal medida acarretou o imediato enxugamento da máquina estatal, uma vez que a descentralização promovida pelo Decreto-Lei nº 200/67 havia dado espaço para o clientelismo, principalmente nas esferas estaduais e municipais (PEREIRA, 1998).

Antagonicamente, sob a influência da esfera privada, a terceirização, enquanto execução de serviços e de obras tomou conta da Administração Pública brasileira, dando início à “super terceirização” dos serviços públicos (GÓES, 2013). A adoção do fenômeno foi vista como remédio contra os obstáculos criados pelo engessamento

constitucional, pois, valendo-se da justificativa de obtenção de uma maior eficiência, facilitou-se a contratação de trabalhadores por intermédio de empresa interposta.

Anos mais tarde, destacou-se a já mencionada Súmula nº 331 do TST que estabeleceu, para fins de terceirização, a distinção entre atividade-fim (proibida) e atividade-meio (permitida). Alguns anos depois, foi promulgado o Decreto nº 2.271 de 1997 que trouxe, em seu artigo 1º, a possibilidade de execução indireta dos serviços acessórios, além de estabelecer um rol de atividades que deveriam, preferencialmente, ser descentralizadas.

Já mais recentemente, no ano de 2018, o Decreto nº 2.271/97 foi revogado pelo Decreto nº 9.507/18 que dispõe sobre a execução indireta mediante contratação de serviços na administração pública. Diferentemente da norma revogada, que discriminava quais atividades poderiam ser objeto de terceirização, o dispositivo revogador restringe-se a apontar quais atividades não podem ser objeto do fenômeno admitindo-se, dessa forma, por exclusão, a execução indireta de todas as demais.

Consoante o art. 3º, incisos I, II, III e IV do Decreto nº 9.507/18, não serão objeto de terceirização, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, as atividades, *in verbis*:

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.

Conforme colacionado, atividades que tenham por natureza a tomada de decisões ou de posicionamentos institucionais nas áreas de coordenação, planejamento, controle e supervisão, bem como as entendidas como sendo estratégicas para o órgão ou entidade, além das relacionadas ao poder de polícia, de outorga de serviços públicos e aplicação de sanções, *a priori*, não estarão suscetíveis à terceirização.

Percebe-se que o Decreto nº 9.507/18 utilizou-se da fórmula residual para definir quais serviços podem sofrer terceirização. Logo, por aceção lógica, tudo que não constar vedado, será considerado lícito terceirizar. Ademais, dentre as impossibilidades – hipóteses vedadas, o diploma ainda abarca exceções à permissibilidade (LIMA, 2019).

Com efeito, dispõe o art. 3º, §1º, do supracitado Decreto que, em se tratando de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, é permitido o trespasse da prestação do serviço, restando a Administração Pública apenas as atividades relacionadas à responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado. Em outras palavras, mesmo as tarefas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da instituição tomadora e, ainda que não restem extintos os cargos, podem ser objeto de terceirização, desde que sejam consideradas atividades de apoio.

Quanto às estatais, empresas públicas e sociedades de economia mista, aduz o art. 4º do Decreto nº 9.507/18:

Art. 4º Nas empresas públicas e nas sociedades de economia mista controladas pela União, não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários, exceto se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:

I - caráter temporário do serviço;

II - incremento temporário do volume de serviços;

III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou

IV - impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

Depreende-se que, embora o impedimento imposto à execução indireta de serviços faça referência às atribuições inerentes aos empregos integrantes dos Planos de Cargos e Salários, observa-se a existência de diversas hipóteses de exceção a essa vedação. Tais possibilidades oportunizam, inclusive, a terceirização de empregados concursados. Destarte, trabalhadores terceirizados e empregados concursados passam a laborar lado-a-lado em funções idênticas, sendo estes, paulatinamente, substituídos por aqueles.

Ademais, consoante o art. 4º, §4º, ainda do Decreto nº 9.507/18, cabe ao Conselho de Administração ou órgão equivalente estabelecer o conjunto de atividades

passíveis de execução indireta, mediante contratação de serviços. Em outros termos, o Conselho de Administração das empresas públicas e das sociedades de economia mista, a depender da justificativa adotada, poderá terceirizar as atividades de qualquer natureza, sejam elas principais ou acessórias (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2019).

Para alguns doutrinadores a utilização desse mecanismo de contratação constitui forma de burla à regra constitucional prevista no art. 37, II, que institui o concurso público como regra para investidura em cargo ou emprego na Administração Pública. Contudo, como se observará no tópico subsequente, há outros autores que defendem que a própria Carta Magna autoriza a aplicação do instituto quando observada a narrativa do inciso XXI, também de seu artigo 37.

#### 4.1 POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS EM RELAÇÃO À LEGITIMIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A construção dos discursos em defesa da flexibilização e da desregulamentação das relações de trabalho resulta da consagração de um novo modelo capitalista de produção, potencializado pelas crises econômicas experimentadas no país. Crises essas, supostamente, causadas pela rigidez das leis brasileiras, “distantes” das novas concepções e mecanismos de produção contemporâneos (SIQUEIRA, 2021).

Siqueira (2021) defende ainda que a censura à terceirização de atividades-fim na Administração Pública não encontra fundamento na Constituição, nem em dispositivos infraconstitucionais. Para o autor, além de não haver norma emanada do Poder Legislativo, que proíba, em regra, terceirizações de atividades-fim em âmbito estatal, a tese de vedação a essas terceirizações teria raízes apenas na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho.

Logo, não havendo impedimento constitucional ou legal, as atividades de um ente público poderiam se tornar objeto de trespasse, excetuando-se tão somente aquelas inerentes à própria essência do ente, motivo de sua existência (SIQUEIRA, 2021). Na mesma esteira é o ensinamento de Santos (2014) ao sustentar que somente não se devem terceirizar as atividades relacionadas à competência essencial de uma organização.

Contudo, se a dicotomia atividade-fim *versus* atividade-meio não mais se apresenta como critério apto a taxar como lícito ou ilícito determinado contrato de terceirização, qual seria? Di Pietro (2019) leciona que a terceirização entendida como lícita é aquela em que inexistente subordinação jurídica e personalidade na relação entre o órgão público tomador do serviço e a força de trabalho fornecida pela empresa contratada.

A autora aborda subordinação como a submissão do trabalhador às ordens de seu superior hierárquico; já a personalidade seria o caráter *intuitu personae* que um contrato firmado com pessoa natural pode possuir. Assim, se o tomador de serviços exercer poder de mando sobre o trabalhador terceirizado e, somando-se a isso, subsistir a presença de relação *intuitu personae*, restará configurada a ilicitude da terceirização (DI PIETRO, 2019).

Para alguns doutrinadores, a exemplo da própria Di Pietro (2019), vislumbra-se a permissibilidade para implemento da terceirização de atividades da Administração Pública na referência realizada pelo artigo 37, XXI, da CF/88, ao contrato de prestação de obras e serviços. De acordo com a autora, o mencionado dispositivo fundamenta a contratação de serviços, ao passo em que os inclui, de forma expressa, entre os contratos que prescindem de licitação.

Entretanto, ainda segundo Di Pietro (2019), para ser considerada válida a terceirização de atividade do Poder Público, essa deve incidir apenas sobre atividade-meio, além de não restar configurada relação de personalidade e subordinação entre o trabalhador terceirizado e a Administração Pública contratante, bem como não implicar na substituição de servidores concursados por profissionais terceirizados.

Na mesma esteira, aduz Alves (2011) que a terceirização de serviços públicos representa oportunidade de racionalização da máquina administrativa, posto que, por intervenção do fenômeno, haveria considerável redução dos custos. Todavia, também sob a perspectiva do autor, o implemento da terceirização abriria oportunidades de corrupção da coisa pública, através da contratação de cooperativas fraudulentas e do superfaturamento.

Carvalho Filho (2015), por sua vez, ao discorrer acerca dos contratos de serviços firmados por ente estatal, leciona ser legítimo que a Administração Pública delegue a terceiros algumas de suas tarefas acessórias – atividades-meio, porém considera ilícito o trespasse de qualquer de suas atividades finalísticas.

Seguindo a mesma toada, Horbach (2014) entende ser possível a terceirização também com fulcro no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, contudo, tão somente nas hipóteses expressamente elencadas pelo dispositivo. Doutra forma, defende o autor que haveria vedação jurídica a tal procedimento de contratação quando promovido por uma instituição pública.

Ademais, ainda segundo Horbach (2014), o artigo 175 da Magna Carta, ao prever que o serviço público deve ser prestado diretamente pelo Estado ou indiretamente, na forma de concessão ou permissão – contratos típicos amplamente regulados pelo direito público, também veda a vinculação à Administração Pública por intermédio de subterfúgios mais frágeis como a terceirização.

Nessa mesma perspectiva, levando em consideração os argumentos utilizados em favor do modelo terceirizante, uma vez reconhecido como sendo um recurso gerencial que proporciona à instituição contratante direcionar todos os seus esforços para o seu objeto principal, infere-se, como consequência lógica, que o fenômeno não poderia ser implementado nas atividades finalísticas. Do contrário, constituiria indício de fraude trabalhista (CARELLI, 2014).

Di Pietro (2019) ressalta que a viabilidade do uso das terceirizações pelo Poder Público também é defendida tendo como argumentos a redução de custos e a ideia de uma maior eficiência. Essas justificativas são responsáveis por fomentar o aumento da utilização da colaboração do particular pela Administração, vez que ambas costumam ser invocadas pelos administradores públicos com o intuito de embasarem esse tipo de contratação.

Ensina Grotti (2015, p. 132), que o princípio da eficiência exige do ente público atuação de forma a satisfazer integralmente suas necessidades, bem como as demandas da população, valendo-se do menor dispêndio de recursos possível. Nas palavras da autora, “a obrigação de atuação eficiente impõe: a) ação idônea (eficaz); b) ação econômica (otimizada); e c) ação satisfatória (dotada de qualidade)”.

Entretanto, Grotti (2015) destaca que o dever de eficiência intrínseco à Administração Pública não deve ser equiparado àquele direcionado aos particulares, posto que os interesses são diversos. Para estes, importa a maximização dos resultados e a redução constante de custos para obtenção de porções cada vez mais significativas do mercado. Já o ente público deve buscar a melhor execução possível de sua função, sempre voltada para o bem coletivo.

A despeito disso, a Administração Pública tem se utilizado do fenômeno e adotado a ideia de um Estado Gerencial, ao passo em que substitui gradativamente e, de forma cada vez mais acelerada, o servidor público concursado por relações de trabalho firmadas através de contratos regidos por legislação própria às relações privadas (DRUCK et al., 2018).

Para Zockun (2017), não há previsão constitucional que dê legitimidade à terceirização, posto que a CF/88 estabelece que a investidura em cargos, empregos e funções públicas depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvando-se apenas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Na visão da autora, embora a Carta Magna, em seu artigo 37, XXI, disponha sobre a necessidade de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, não é lúcido afirmar que tal regra dê condições para que o ente público contrate qualquer trabalhador mediante processo licitatório, mesmo que para isso assegure isonomia a todos os concorrentes (ZUCKUN, 2017).

Assim, não se pode extrair a partir da leitura do inciso XXI, art. 37 da CF/88, que o Estado, a fim de executar as atividades que lhes são próprias e permanentes, possa fazê-lo contratando colaboradores por meio de empresa interposta. Se assim o pudesse, afinal, qual seria o limite para isso? Uma vez que, serviço, no âmbito da Administração, é toda tarefa desempenhada pelos que exercem suas funções em um ente público. Por exemplo, o que fazem os juízes senão prestar serviços aos jurisdicionados? (SOUTO MAIOR, 2005).

A expressão “serviços” contida no inciso XXI, art. 37 da CF/88, não possui o condão de contrariar as regras fixadas nos incisos anteriores – I e II, do mesmo artigo. Se um ente público pudesse contratar qualquer trabalhador valendo-se meramente de um contrato firmado com uma empresa interposta, restaria configurada a ineficácia plena dos incisos I e II, do art. 37 da CF/88. Com efeito, sobejaria à conveniência do administrador a prerrogativa de escolher: determinar a realização de um concurso público ou abrir processo licitatório para contratação de empresa terceirizadora (SOUTO MAIOR, 2005).

Outrossim, Zockun (2017) salienta que a Constituição, quando permitiu o repasse de atividades administrativas ao particular, o fez de forma expressa, como é o caso dos serviços notariais e dos registros de fomento. Mas quanto à

instrumentalização de recursos humanos, não fez qualquer menção que pudesse legitimar o implemento da terceirização. Conclui a autora que a Carta Maior do ordenamento jurídico pátrio não abarca dispositivo autorizador das terceirizações, ao contrário, sujeita o empregado ao regime estatutário quando o serviço ou atribuição desempenhada possui natureza permanente.

De modo semelhante, Souto Maior (2005, p. 114) afirma que não há, no ordenamento constitucional brasileiro, dispositivo que dê legitimidade à execução de tarefas, próprias à dinâmica administrativa, por trabalhadores contratados através de empresa interposta. Para o autor, a terceirização “nada mais é que uma colocação da força de trabalho de algumas pessoas a serviço de outras, por intermédio de um terceiro, ou seja, uma subcontratação da mão-de-obra, na esfera da Administração Pública, trata-se, portanto, de uma prática inconstitucional”.

Ademais, assevera Góes (2013) que a terceirização de serviços em âmbito estatal produz os mesmos reflexos e consequências sociais que as evidenciadas no contexto privado, como menor remuneração salarial, precarização das condições de trabalho, dificuldade de enquadramento sindical, baixa estabilidade e consequente alta rotatividade no emprego. Faz-se necessário, portanto, averiguar tais reverberações sociais, bem como outras repercussões decorrentes da adoção do modelo terceirizante no seio da Administração Pública.

#### 4.2 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA TERCEIRIZAÇÃO

Em qualquer processo decisório, os aspectos negativos e positivos de um dado instituto a ser implementado, devem ser analisados. No que concerne a adoção do modelo terceirizante, para Santos (2013), no contexto atual, marcado pela globalização e pela volatilidade, a terceirização apresenta algumas vantagens como, por exemplo, especialização do serviço, maior produtividade, comprometimento com resultados e qualidade, diminuição do tempo de implementação e maior agilidade das decisões.

Além dessas, elenca ainda a autora como vantagens da adoção do modelo terceirizante: a transformação de custos fixos em variáveis e disponibilização de recursos financeiros; o foco sobre a atividade-fim; a eficiência operacional com maior flexibilidade de produção e acesso às melhores tecnologias disponíveis; e a melhor

eficiência por meio da escolha da forma organizacional adequada à redução dos custos de transação (SANTOS, 2013).

Na mesma esteira, Giosa (1994) destaca como benefícios do implemento da terceirização: o acesso a novos recursos tecnológicos, a agilidade na implantação de novas soluções, a previsibilidade dos gastos/custos e dos prazos, bem como o aumento de especialização.

Por outro lado, ainda de acordo com Giosa (1994, p. 84-85), constituem-se como exemplos de desvantagens da terceirização: a dificuldade de se encontrar parceiros que possam atender às condições de qualidade e produtividade, definidas no contrato; o risco de coordenar as atividades de terceiros, com perda do poder de execução; a falta de atenção adequada aos impactos na cultura organizacional; risco de coordenação dos contratos; falta de parâmetros de custos internos; dificuldade de encontrar a parceria ideal; falta de cuidado na escolha dos fornecedores; mudanças na estrutura do poder; aumento da dependência de terceiros; perda da identidade cultural da instituição, a longo prazo, por parte dos funcionários.

Ademais, defende Giosa (1994) que a terceirização também apresenta disfunções de ordem social, uma vez que a sua implantação pode levar à necessidade de dispensa de pessoal por parte da instituição tomadora, desencadeando um processo de precarização do trabalho. Nesse ínterim, Antunes (2002, p. 55), delinea como desvantagens: “risco de desemprego e não absorção da mão-de-obra na mesma proporção, perda do vínculo para com o empregado e demissões na fase inicial”.

Todavia, um argumento frequentemente utilizado pelos que defendem o modelo terceirizador, é o de que, por meio da flexibilização das contratações, a atividade empresarial geraria mais postos de emprego, acelerando o avanço econômico. Muito embora se afirmasse à época que a regulamentação ampla da terceirização, a ser promovida pela Reforma Trabalhista, geraria mais empregos, isso não foi observado no Brasil (CONGRESO EM FOCO, 2017).

Um ano após a Reforma entrar em vigor, o cenário esperado não se concretizou, não foram gerados os empregos prometidos. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostraram que, na verdade, cresceu o número de trabalhadores na informalidade entre 2017 e 2018 (FUTEMA, 2018).

Ainda conforme a pesquisa, houve um aumento de 2,55% do total de trabalhadores por conta própria em relação a igual período em 2017. Com efeito, 585 mil pessoas passaram a trabalhar desacobertadas das garantias que um emprego com carteira assinada pode oferecer, como, por exemplo, contribuições previdenciárias, depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), férias remuneradas, bem como décimo terceiro salário. Ademais, o número de empregados do setor privado sem carteira assinada cresceu 5,51%, 601 mil pessoas passaram a prestar serviços para empresas informalmente, totalizando 11,5 milhões de pessoas nessa mesma situação (FUTEMA, 2018).

Não obstante, quando se debruça sobre o fenômeno em discussão, depara-se com uma maioria de estudos direcionados apenas aos aspectos administrativos e financeiros desse tipo de contratação. Outrossim, a ótica observada é, quase sempre, a do contratante e a de suas possíveis vantagens, deixando-se assim de observar tal sistemática também a partir do ponto de vista dos trabalhadores envolvidos. (SANTOS; BIAVASCHI, 2014).

De modo semelhante, Souto Maior (2015, p 111) ressalta que a terceirização costuma ser unilateralmente analisada, “sob os ângulos de visão do empresário ou, no caso da nossa investigação, do ente público”, e que, ademais, tal fato não configura novidade, “já que a história sempre é retratada na perspectiva do vencedor”. Assim, deixando de lado, por ora, a averiguação dos aspectos econômicos que o tema envolve, relevante se faz discorrer sobre o que a terceirização representa na vida dos trabalhadores.

#### 4.3 REPERCUSSÕES DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB O PRISMA DO TRABALHADOR TERCEIRIZADO

O fenômeno terceirizador, consoante a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA (2017), tem servido tão somente como veículo útil ao aprofundamento das mazelas no contexto trabalhista. Para Maestri (2015), dentre as iniquidades que a adoção da terceirização pode gerar aos trabalhadores, estão: o declínio da renda obtida pelo trabalho e a precariedade do meio ambiente em que se inserem.

O implemento da terceirização, observado seu caráter próprio de instabilidade relacional que acarreta a alta rotatividade da mão-de-obra trabalhadora, frustra o exposto no art. 7º, I, da CF/88, que trata da continuidade do vínculo de emprego. A ausência de continuidade na relação empregatícia produz efeitos danosos aos trabalhadores terceirizados, uma vez que, não raro, seus contratos são sucessivamente extintos antes mesmo de completarem um ano de vigência, fazendo com que esses não alcancem o direito às férias anuais remuneradas (DELGADO; AMORIM, 2014).

Embora se possa indagar acerca do direito ao recebimento de férias proporcionais, efetivamente, ocorre que o período de descanso não vem a ser usufruído pelo trabalhador. Além disso, há também prejuízo à captação de depósitos do FGTS, reduzindo-se assim essa “poupança” do colaborador terceirizado (DELGADO; AMORIM, 2014).

Martinez (2019, p. 320) analisa a rotatividade e a instabilidade quanto ao sentimento de pertencimento do trabalhador terceirizado a uma categoria profissional. O autor defende que “a terceirização desconecta o empregado da instituição que toma os seus serviços e os afasta de quem desenvolve a mesma profissão”. Assim, escapa ao empregado terceirizado tal sentimento em relação a uma determinada profissão, posto que num curto espaço de tempo, esse pode vir a exercer uma gama de atividades que não possuem correlação umas com as outras. Conclui o autor que tal “instabilidade produz insolidarismo e enfraquecimento sindical com evidente violação da progressividade social”.

Silva e Ribeiro (2017, p. 160) apontam outros prejuízos sofridos pelos empregados terceirizados em decorrência da ausência de vínculo profissional com a instituição tomadora de serviços:

O trabalhador terceirizado deixa de pertencer a um quadro funcional próprio da empresa ou do órgão em que presta seus serviços, a grande maioria com plano de carreira estruturado, perdendo possibilidades de ascensão e de melhorias salariais, para tornar-se um trabalhador sem mais perspectivas dentro do local em que trabalha, que não ostenta o emblema da empresa onde trabalha, como se fosse um remédio genérico, sem marca, que não “veste a camisa do time” e que nada representa para a empresa ou órgão que efetivamente o contrata.

Cumprir destacar outro efeito ocasionado pela adoção do modelo terceirizante: a irresponsabilidade quanto à proteção do meio ambiente do trabalho. Ao passo em

que os trabalhadores terceirizados não se integram à Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e não possuem relevante representação sindical, restam expostos a condições de trabalho precárias, sem qualquer possibilidade de negociação, gerando aumento considerável de doenças profissionais (SOUTO MAIOR, 2005).

Terceirizados são mais propensos a cargas maiores de estresse e riscos ocupacionais, pois possuem carência de suporte à saúde e à segurança. Estudos relacionados ao trabalho terceirizado apontam a existência de doenças físicas, mas principalmente a incidência de doenças mentais relacionadas ao trabalho. Verifica-se, dessa forma, que o modelo gerencial em debate impacta a saúde e, conseqüentemente a qualidade de vida do trabalhador (MANDARINI; ALVES; STICCA, 2016).

O alargamento do número de trabalhadores terceirizados tem contribuído também para o aumento dos acidentes no trabalho. Ao contrário do que se difunde equivocadamente, esses colaboradores não possuem uma maior especialização profissional quanto aos serviços que prestam (MARTINEZ, 2019). O pouco treinamento dispensado a essa categoria de profissionais, bem como a ausência de fiscalização por parte da empresa prestadora dos serviços, são elementos que influenciam o aumento das taxas de mortalidade por acidentes de trabalho (SILVA; RIBEIRO, 2017).

Dados disponibilizados a partir de um estudo realizado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), informam que no setor petrolífero, de 1995 a 2013, 310 (trezentas e dez) pessoas vieram a óbito em decorrência de acidentes de trabalho na Petrobrás. Dessas, 249 (duzentas e quarenta e nove), mais de 80% das vítimas, eram trabalhadores terceirizados. Do montante, apenas 61 (sessenta e uma) possuíam empregos diretos com a companhia. Quanto ao setor elétrico, o estudo revelou que trabalhadores terceirizados morreram 3,4 vezes mais que os efetivos em igual período, totalizando 165 (cento e sessenta e cinco) mortes (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2014).

Nesse cenário de ampliação das terceirizações no setor público, também tem se instaurado, com a ratificação do Estado, a possibilidade de trabalhadores terceirizados receberem valores retributivos discrepantes pela mesma prestação laboral em relação aos recebidos por colaboradores efetivos. Essa situação decorre,

juridicamente, da nova redação dada pela Lei nº 13.467/17 à Lei nº 9.016/74, que, ao dispor sobre as cláusulas salariais do contrato em seu art. 4º, §1º, deixou à livre discricionariedade dos contratantes promover ou não a equidade salarial (BRASIL, 1974).

Abriu-se brecha ao afastamento da isonomia remuneratória percebida pelos colaboradores terceirizados e os funcionários da instituição contratante. Com efeito, não raro é constatar situações em que esses trabalhadores, mesmo laborando ombreados e exercendo as mesmas funções, recebam por suas prestações remunerações distintas (DELGADO, 2018).

Consoante dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores, laborado pela CUT, a diferença salarial entre funcionários terceirizados e os diretamente contratados, é de 24,7%. Quando comparadas as remunerações percebidas pelos servidores públicos federais, a discrepância salarial é ainda mais gravosa (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2014). Gounet (2002) acrescenta que, além da diferença salarial e do aumento da carga horária, há também a piora nas condições de trabalho e, conseqüente, diminuição da humanização das relações sociais.

Não obstante, Cavalcante e Jorge Neto (2019) defendem que a Constituição, quanto às desigualdades salariais, prevê equidade de tratamento a todos os trabalhadores que desempenham funções análogas. Para os autores, a discriminação socioeconômica é inaceitável e traz prejuízos à dignidade dos trabalhadores. Ademais, concluem que a terceirização, sem igualdade, é mero artifício utilizado para redução dos salários dos trabalhadores.

Semelhantemente, Delgado e Amorim (2014) asseguram que a diminuição dos níveis salariais tem impactado a vida dos trabalhadores, bem como seus direitos patrimoniais e trabalhistas, configurando flagrante desrespeito ao estabelecido na Constituição, que busca garantir a isonomia entre trabalhadores sem distinção de qualquer natureza.

A Carta Magna exalta a igualdade e a dignidade humana ao longo de todo seu texto, sempre visando o combate às desigualdades, às diferenças de tratamento, à discriminação e às injustiças que tanto promovem o sofrimento e o empobrecimento de quem produz. Resta clara, portanto, a incompatibilidade constitucional havida

quanto à terceirização, posto que, como visto, essa por si produz efeitos deletérios aos direitos do trabalhador (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2019).

Esse modelo de “flexibilização” das relações de trabalho fomenta as desigualdades e inaugura um leque amplo de injustiças. Nessa perspectiva, Antunes (2015) destaca que a terceirização induz, de forma ampla, a desumanização já que impõe aos seus colaboradores, além da redução salarial, diluição de direitos e enfraquecimento de suas organizações sindicais, uma condição de subcidadania.

Depreende-se assim que a “eficiência” adquirida por meio da contratação via terceirização, além de violar as formas de contratação pela Administração Pública previstas na Constituição, demonstra-se imoral, visto que a aludida redução dos custos se dá em detrimento dos direitos daqueles que prestam o serviço. Logo, tal “modernização” não pode ser concretizada em âmbito público por dar causa à diminuição dos direitos dos trabalhadores (SOUTO MAIOR, 2004).

Ora, poderia o Estado, observado o caráter diluidor das garantias e benesses trabalhistas, promovido pelo paradigma terceirizante, e, considerando sua posição como detentor da obrigação de zelar e diligenciar pela eficácia dos direitos do cidadão-trabalhador, além de não o fazer, tornar-se, na verdade, mais um agente supressor desses direitos?

Evidente que a lógica terceirizante não se sustenta frente às exigências do serviço público, salvo queira-se enxergar o Estado como um produtor de riquezas a partir da exploração do trabalho alheio. Diferentemente do que ocorre na esfera privada, a Administração Pública tem por finalidade o interesse público. Dessa forma, não pode o gestor gerir um órgão público como empresa, posto que a Administração Pública não é concebida dentro do contexto mercadológico, tampouco persegue o lucro (LIMA; LIMA, 2019).

Logo, analisado sob o prisma do Direito, a adoção do modelo terceirizante, pela Administração Pública, além de destoar do que fora estabelecido no artigo 37, II, da CF/88, pelo legislador originário, quanto à investidura no serviço público via concurso de provas e/ou de provas e títulos, configura-se incompatível com as garantias sociais esculpidas também na Constituição, como o direito à isonomia, ao trabalho digno e seguro, entre outros. Por essa razão, muitos especialistas reconhecem a precarização, em sentido amplo, como um efeito imediato e recorrente da implementação dessa sistemática.

#### 4.4 REPERCUSSÕES DE NATUREZA POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E ECONÔMICAS: TERCEIRIZAÇÃO VERSUS CONCURSO PÚBLICO

Há de se observar que o advento do paradigma terceirizante, em âmbito estatal, pressupõe repercussões institucionais próprias desse ambiente. Nesse sentido, rememora Góes (2013) que anteriormente à vigência da CF/88, o uso irracional desse modelo contratual insuflou a proliferação do nepotismo e do clientelismo administrativo, marcados pelo favorecimento de pessoas bem quistas aos administradores públicos, quase sempre beneficiadas com cargos ou empregos públicos.

Ao definir o concurso público como via de ingresso na Administração Pública, o legislador constitucional visou promover garantias aos cidadãos, haja vista a tradição fortemente patrimonialista nas práticas administrativas brasileiras. A Administração, bem como o patrimônio público do país constituem valores e interesses de toda a coletividade, não devendo servir aos interesses pessoais de determinado indivíduo ou beneficiar categorias particulares (DELGADO, 2018).

Zockun (2017) leciona que o instituto do concurso público é imperativo constitucional imposto à Administração Pública que oferta igual oportunidade aos particulares de ingresso ao seu quadro de pessoal, assegurando a isonomia e a impessoalidade, além de promover a obtenção do melhor candidato dentro do universo de interessados.

Em consonância com isso, Delgado e Amorim (2014) afirmam que não há dúvidas de que o concurso público é o mecanismo de recrutamento de trabalhadores ideal, mais objetivo, universal e eficaz. Outrossim, rejeitar essa determinação constitucional, seguramente, poderá ensejar a ruptura da arquitetura e funcionamento de todo aparelho estatal.

Na mesma linha, a ANAMATRA (2017), defende que a contratação de trabalhadores terceirizados, no âmbito da administração pública, atenta contra o disposto no art. 37, inciso II, da CF/88, que vincula de forma expressa a investidura em cargo ou emprego público à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Ademais, assevera a citada Associação que tal trespasse de serviços a terceiros estranhos à administração configura clara ofensa aos princípios da

moralidade, da impessoalidade e da eficiência, expressos também no artigo 37, *caput*, da CF/88. Além disso, destaca que a ampliação desenfreada da terceirização acarretará a intensificação de ocorrências de práticas patrimonialistas como o apadrinhamento e o nepotismo (ANAMATRA, 2017).

Ainda segundo a ANAMATRA, o implemento do modelo terceirizante “ameaça a profissionalização e qualidade dos serviços públicos, esgarça o patrimônio público conquistado por servidores e compromete a própria impessoalidade administrativa que deve reger a gestão da coisa pública”. Destarte, tal informalidade dos critérios de seleção adotados pelas empresas interpostas, oportuniza a indicação de qualquer indivíduo em detrimento da contratação de pessoas com maior competência técnica (ANAMATRA, 2017, p. 2).

Salutar se faz frisar que a exigência do concurso público também possui como finalidade prevenir que o administrador público faça uso da máquina estatal para tentar perpetuar a si mesmo ou seu grupo político no poder, causando danos ao interesse público através das constantes trocas de servidores após o término de cada gestão – prática que há muito se incorporou à história política do Brasil (SOUTO MAIOR, 2005).

Consoante Saes (1985, p. 125), “a linguagem política do período imperial consagrou o termo *derrubada* para designar a remoção de funcionários, quando tal remoção era consequência da vitória eleitoral de uma nova facção dominante”. Tal instabilidade, evidentemente, associa-se à ausência de critérios de recrutamento que garantam a impessoalidade da escolha, e que tenha, por objetivo, pautar-se apenas na competência individual.

Analisando a questão também sob o prisma do princípio da moralidade, resta evidente que a adoção da prática terceirizante traz consigo um interesse eleitoral. Para Souto Maior (2005, p. 105), a medida em que um chefe do Executivo, “passa a ter centenas (ou até milhares) de famílias que dependem de contratos com empresas prestadoras de serviços”, esse “garante os votos de todas as famílias com o argumento de que se outro ganhar, os contratos serão revogados ou não serão renovados”.

Demonstra-se, bem mais conveniente, para um prefeito, por exemplo, terceirizar, já que ao fazer isso obterá, de forma mais cômoda, o controle sobre os seus administrados. Assim, “se algum terceirizado causar problema basta dar um

telefonema à empresa e ela demite o empregado ou, no mínimo, recoloca-o em outra empresa para trabalhar” (SOUTO MAIOR, 2005, p. 105).

Por outro lado, salienta ainda o autor que a terceirização em âmbito público, “não deixa de ter uma razão parecida com aquela que a motivou no setor privado, de uma certa represália dos empregadores contra as posturas reivindicatórias dos trabalhadores”. Com efeito, ao adotar tal sistemática, “eliminam-se problemas com passeatas, greves e movimentos sindicais, em virtude de não haver a mínima estabilidade (jurídica e fática) do empregado no serviço público” (SOUTO MAIOR, 2005, p. 105).

A despeito de tudo o que já fora colacionado, Ferraz (2019) atenta que a utilização da terceirização de serviços na Administração Pública já é uma realidade facilmente observável. Embora o sistema constitucional sujeite seus colaboradores ao regime estatutário, quando os serviços por esses dispensados possuem natureza permanente, não admitindo nenhum outro critério de discriminação, não tem sido observada a aplicação do instituto do concurso público para o preenchimento de vagas de nível de ensino fundamental, por exemplo. Contemporaneamente, esses postos de trabalho, geralmente considerados como de cunho acessório, se encontram ocupados, em sua maioria, por trabalhadores terceirizados.

Contudo, como já extensamente abordado, a terceirização após a Reforma Trabalhista, não mais se restringe apenas às atividades-meio, o que vem prejudicando também a continuidade e a segurança dos serviços prestados à sociedade pela Administração Pública. Nessa esteira, o MPT aponta que, em decorrência da alta rotatividade de funcionários, promovida pelo avanço das terceirizações, “os riscos de vazamento de informações sigilosas e de ingerência de interesses privados na Administração Pública aumentarão exponencialmente” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2019, p. 12).

Outro ponto que merece atenção é a observância de como se dá a consolidação de um contrato de terceirização. No setor público, os contratos de prestação de serviços são firmados através de processos licitatórios, geralmente na modalidade menor preço. Com efeito, muito comumente são atraídas para os certames empresas inidôneas, que não possuem capacidade econômica para executar o que fora acordado, tampouco para garantir o pagamento dos direitos de seus trabalhadores. Muitas dessas empresas sequer efetivamente existem fora do

papel, são criadas especificamente para ser parte em um contrato com um ente estatal (SUSSEKIND et al., 2002).

No setor público, ademais, a perversidade imposta aos empregados terceirizados, alia-se à utilização desses contratos como forma de privilegiar um seletivo grupo da sociedade que aqui reina desde os primórdios. O que se faz, segundo Souto Maior (2005, p. 104), com um agravante: o valor pago à pessoa jurídica de direito privado se extrai da exploração do trabalho de seus funcionários. Ou seja, o ente público, em vez de realizar concurso e remunerar adequadamente seus servidores, “gasta a mesma coisa e às vezes muito mais para pagar ao ente privado, que fica com a maior parte do bolo, repassando aos trabalhadores parcela ínfima, quase sempre insuficiente se quer para adimplir os mínimos direitos previstos”.

Interessante, portanto, frisar a participação da instituição tomadora nessa precarização. Não se cuida aqui de uma circunstância ditada pela empresa fornecedora, na qual o ente público contratante não possua quaisquer responsabilidades (GOUNET, 2012). Com as alterações legislativas provocadas pela Lei nº 13.467/17, fora incluído expressamente no texto legal – art. 5º-A, §5º, a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços.

A ampliação das possibilidades de terceirização pulveriza prejuízos ao erário, uma vez que o Estado acaba por pagar, pelos serviços contratados, duas vezes. Primeiramente, as empresas fornecedoras recebem do Poder Público, de quatro a seis vezes, os valores que destinam aos seus trabalhadores, “num manifesto repasse de dinheiro público para o setor privado em detrimento daqueles que de fato realizam o trabalho” (SILVA; RIBEIRO, 2017, p. 134).

Posteriormente, verifica-se que, com a “quebra” recorrente das empresas terceirizadoras e com o “consequente” inadimplemento dos direitos trabalhistas, a Administração Pública vem sendo compelida judicialmente a arcar com o pagamento dos valores inadimplidos, pelas prestadoras, aos trabalhadores terceirizados que prestam serviços ao Estado (SILVA; RIBEIRO, 2017).

Confirmando tais indagações, dados da Advocacia Geral da União (AGU), concernentes ao período compreendido entre 2010 e 2015, evidenciam que a União respondeu a 71.328 (setenta e um mil trezentos e vinte e oito) processos referentes à responsabilidade subsidiária por dívidas trabalhistas decorrentes do inadimplemento dessas por empresas terceirizadas (COSTA; GOMES, 2016).

Muitas dessas demandas, ressalte-se, foram “ajuizadas pelos mesmos trabalhadores que continuam ocupando os mesmos postos de trabalho”, passando por diferentes empresas prestadoras de serviço, “e a cada encerramento de vínculo empregatício tem que ajuizar um novo processo judicial a fim de receber seu salário e verbas rescisórias” (COSTA; GOMES, 2016, p. 127). Restando claro, ademais, o elo de personalidade e subordinação direta entre o contratado e a instituição tomadora, elementos caracterizadores da ilicitude do contrato de terceirização.

Com efeito, o Estado antagoniza seus “próprios” trabalhadores junto ao Poder Judiciário, na tentativa de eximir-se da responsabilidade subsidiária, imposta pela lei, por obrigações trabalhistas não quitadas pelas empresas prestadoras. Muito embora tenha a Administração Pública, quando da formalização do contrato, pago a essas empresas montante voluptuosamente superior ao necessário ao adimplemento de todas as obrigações, o próprio Estado é quem, inicialmente, as deveria ter garantido, posto que, imprescindivelmente, tinha o dever de primar pela realização dessas contratações pela via estabelecida pela Constituição (SILVA; RIBEIRO, 2017).

Ante todo o exposto, percebe-se que o que se desenvolveu no Brasil, em termos de terceirização, configura-se mera intermediação de mão-de-obra, “que não está ligada a técnica alguma de produção. Não é fordismo, taylorismo ou Toyotismo”. (SOUTO MAIOR, 2005, p. 100). Não se busca trabalho especializado, anseia-se, tão somente, de um lado, locar mão-de-obra, ou alocar, no serviço público, aquele indivíduo de interesse do administrador público em voga, esquivando-se do que fora estabelecido pela Constituição em seu art. 37, inciso II. E, do outro lado, lucrar por tal locação/alocação como se os trabalhadores, inseridos nesse processo, mercadorias fossem.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou estudo acerca do implemento da terceirização no âmbito da Administração Pública brasileira. O objetivo principal deste foi trazer à tona averiguações acerca da legitimidade do implemento desse método de contratação no âmbito estatal frente a determinação de investidura por concurso público esculpida no art. 37, II, da CF/88. Para tanto, investigou-se as fontes legislativas e jurisprudenciais pertinentes, observou-se sua aplicabilidade em âmbito estatal e, sucessivamente, averiguou-se suas implicações sociojurídicas, político-administrativas e econômicas.

Inicialmente, discorreu-se sobre o que é e como surgiu o que entendemos hoje por Administração Pública. Posteriormente, observou-se os princípios constitucionais atinentes, bem como as formas positivadas de investidura em cargo ou emprego pertencentes ao serviço público. Concluiu-se, nesse primeiro momento do trabalho, que o concurso público, ressalvadas as exceções positivadas, é a via legítima de ingresso nos quadros do funcionalismo do Estado.

No segundo ponto do trabalho, explanou-se a respeito do que é terceirização, sua gênese e como se deu sua regulamentação normativa no Brasil. Percebeu-se que com a chegada desse fenômeno no país, proliferaram-se discussões acerca da “flexibilização” das normas trabalhistas e que, a partir dessas, ocorreu a positivação de diplomas legais, bem como a alteração e revogação de outros.

Mais adiante, já com enfoque voltado ao cerne deste estudo, trouxe-se à baila considerações acerca da implementação do modelo terceirizante como forma de ingresso nos quadros de pessoal das instituições públicas. Nesse sentido, também foram elencadas uma gama de posicionamentos doutrinários (concordantes e discordantes). Ademais, foram apresentadas diversas reverberações ocasionadas pela adoção do modelo terceirizante pela Administração Pública.

Com efeito, trouxe-se dados e informações demonstrando, *a priori*, as implicações de natureza sociojurídicas desse implemento sob o prisma do trabalhador subcontratado. Restou evidenciado que a adoção do fenômeno terceirizante ocasiona onerosos custos ao trabalhador, diluindo direitos como: trabalho digno, estabilidade no emprego, meio ambiente do trabalho salubre e seguro, isonomia salarial, organização sindical, entre outros.

A *posteriori*, discorreu-se acerca das repercussões de cunho político-administrativas e econômicas. Averiguou-se que a inserção da lógica do paradigma terceirizante no contexto da Administração Pública, possui como pano de fundo um caráter eleitoreiro, clientelista e nepotista. Além disso, a despeito do que alegam seus defensores, do ponto de vista econômico, evidenciou-se que a Administração acaba por pagar duas vezes pelo mesmo serviço, primeiramente, quando dos repasses acordados no contrato e, posteriormente, quando da “quebra” das empresas interpostas, vez que é obrigação subsidiária do Estado arcar com as obrigações trabalhistas não adimplidas pela empresa terceirizadora.

Assim, ante todo o exposto, restaram confirmados os objetivos e a hipótese deste estudo, posto que, observado o caráter diluidor dos direitos do cidadão-trabalhador, deslindou-se que a terceirização, quando adotada pela Administração Pública, configura-se incompatível com as garantias sociais esculpidas no texto constitucional, como o direito à isonomia, ao trabalho digno e seguro, entre outros. Outrossim, constatou-se que a Administração Pública, ao implementar a terceirização como mecanismo de contratação de pessoal, destoa do que fora estabelecido no art. 37, II, da CF/88, pelo legislador originário, quanto à investidura no serviço público via concurso de provas e/ou de provas e títulos, servido como mecanismo de burla a esse dispositivo e favorecendo a proliferação do nepotismo e do clientelismo no seio estatal.

## REFERÊNCIAS

- ABDALA, Vantuil. Terceirização: normatização, questionamentos. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 74, n. 4, 2008. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5384/001\\_abdala.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/5384/001_abdala.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 23 dez. 2022.
- ALESSI, Renato. **Direito Administrativo**. Milão: [s.n.], 1949.
- ALVES, Giovanni. Terceirização e Acumulação Flexível do Capital: Notas Teóricas críticas sobre as Mutações Orgânicas da Produção Capitalista. **Revista de Estudos Sociológicos**, Araraquara, v. 16, n. 31, 2011. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/4513/3960>. Acesso em: 22 dez. 2022.
- AMARAL, Diogo Freitas do. **Apontamento de Direito Administrativo**. Fazenda-2013 (Org.), São Paulo: Almedina, 2013. Disponível em: <https://direito.cajportal.com/wp-content/uploads/2020/03/DIREITO-Administrativo-Apontamento-Diogo-freita-do-Amaral-Vol.-I-a-IV.cajportal.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.
- ANTUNES, Ricardo. A sociedade da terceirização total. **Revista da ABET**, [S.l.], v.14, n.1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/25698/13874>. Acesso em: 06 jan. 2023.
- ANTUNES, Ricardo. **O Toyotismo, as novas formas de acumulação do capital e as formas contemporâneas de estranhamento (alienação)**. 2002. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5413017/mod\\_resource/content/1/RESENHA%20-%20%20Toyotismo%20-%20Ricardo%20Antunes.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5413017/mod_resource/content/1/RESENHA%20-%20%20Toyotismo%20-%20Ricardo%20Antunes.pdf). Acesso em: 27 jan. 2023.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA. Críticas à precarização de direitos trabalhistas marcam lançamento da Agenda da Anamatra. **ANAMATRA**, Brasília-DF, 28 de março de 2017. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/imprensa/noticias/25136-criticas-a-precarizacao-de-direitos-trabalhistas-marcam-lancamento-da-agenda-da-anamatra-2017>. Acesso em: 06 jan. 2023.
- BÄCHTOLD, Ciro. Noções de Administração Pública. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná**, Curitiba-PR, 2012. Disponível em: [http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/532/3a\\_Disciplina\\_\\_Nocoos\\_de\\_Administracao\\_Publica.pdf?sequence=1](http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/532/3a_Disciplina__Nocoos_de_Administracao_Publica.pdf?sequence=1). Acesso em: 10 jan. 2023.
- 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**, [S.l.], v. 16, n. 1, 2011. Disponível em:

<https://www.femargs.com.br/uploads/artigos/a-historia-da-sumula-331/a-historia-da-sumula-331.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jan. 2023.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei n. 5.645, de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm). Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 7.102, de 20 de junho de 1983**. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm). Acesso em: 21 dez. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm). Acesso em: 22 dez. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 06 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324/STF**. Relator: Min. Roberto Barroso. DJ: 30 de agosto de 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341024987&ext=.pdf>. Acesso em: 23 de dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 958252/MG**. Relator: Min. Luiz Fux. DJ: 30 de agosto de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=75081753>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Tema 725** - Terceirização de serviços para a consecução da atividade-fim da empresa. Relator: Min. Luiz Fux. DJ: 30 de agosto de 2018. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4952236&numeroProcesso=958252&classeProcesso=RE&numeroTema=725>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC nº 102.819**. Relator: Min. Marco Aurélio, julgamento em 5-4-2011, Primeira Turma, DJE de 30-5-2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/7560870>. Acesso em: 15 de jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 256**. Res. 121/2003, DJ 19, 20 e 21.11.2003. Disponível em: [http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_251\\_300.html#SUM-256](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256) Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011. Disponível em: [https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html](https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html). Acesso em: 22 dez. 2022.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **Terceirização e direitos trabalhistas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2007.

CARMO, Júlio Bernardo do. Terceirização ilícita no âmbito das empresas de telecomunicações e a liminar concedida na Reclamação STF n. 10.132-Paraná. **Revista do TST**, [S.l.], v. 77, 2011. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/22276/001\\_carmo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/22276/001_carmo.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 21 dez. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Terceirização no Setor Público: Encontros e Desencontros**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do Trabalho: de acordo com a reforma**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. **Direito do Trabalho**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha: / dossiê acerca do impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. Secretaria Nacional de Relações de Trabalho e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.cut.org.br/system/uploads/ck/files/Dossie-Terceirizacao-e-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

COSTA, Andrea Dourado; GOMES, Ana Virgínia Moreira. Terceirização no serviço público e a precarização dos direitos trabalhistas. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 15, n. 04, 2016. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/828/744>. Acesso em: 07 jan. 2023.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. **Os limites constitucionais da terceirização**. São Paulo: LTr, 2014.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: LTr, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas**. Décima edição, atualizada com a Lei nº 13019/14 e com a nova Lei dos Portos. São Paulo: Atlas, 2015.

DRUCK, Graça. A terceirização na saúde pública: formas diversas de precarização do trabalho. **Revista Trabalho Educação e Saúde**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 15-43, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/ZzrBrfck75czCSqYzjjhRgk/>. Acesso em: 27 de dez. 2023.

DRUCK, Graça. FILGUEIRAS, Victor. A epidemia da terceirização e a responsabilidade do STF. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 80, 2014. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/71131/006\\_druck\\_filgueira\\_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/71131/006_druck_filgueira_s.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 05 jan. 2023.

DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica - um estudo do Complexo Petroquímico da Bahia**. 1995. 271f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280279>. Acesso em: 17 nov. 2022.

FERRAZ, Luciano. A terceirização na administração pública depois das decisões do STF. **Conjur**, [S.l.], 31 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-31/interesse-publico-terceirizacao-administracao-publica-depoisdecisooes-stf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O Controle da Moralidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

FUTEMA, Fabiana. Um ano depois, reforma trabalhista não gera empregos esperados. **Veja**, [S.l.], 10 de novembro de 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/um-ano-depois-reforma-trabalhista-nao-gera-empregos-esperados>. Acesso em: 04 jan. 2023.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

GIOSA, Lívio A. **In Terceirização: uma abordagem estratégica**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1994.

GÓES, Winnicius Pereira de. **A terceirização de serviços no âmbito da administração pública**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo: na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo, 2002.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – um paradigma possível?** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HORBACH, Carlos Bastide. **A Terceirização na Administração Pública e o Problema Central da Responsabilidade**. Belo Horizonte: Fórum Administrativo, ano 14, n. 163, set. 2014.

LEITE, Carlos Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LIMA, Francisco Meton Marques de; LIMA, Francisco Pércles Rodrigues Marques de. **Terceirização total: entenda ponto a ponto**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2019.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Servidor público na atualidade**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.

MAESTRI, Rogério. Terceirização e “outsourcing”: diferença. **Jornal GGN**, [S.l.], 2015. Disponível em: <http://jornalgggn.com.br/blog/rdmaestri/terceirizacao-e-%E2%80%9Coutsourcing%E2%80%9D-a-diferenca-por-rogerio-maestri>. Acesso em: 06 jan. 2023.

MANDARINI, Marina Bernardo; ALVES, Amanda Martins; STICCA Marina Gregghi. Terceirização e impactos para a saúde e trabalho: uma revisão sistemática da literatura. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, Brasília, v.16, n.2, 2016. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/rpot/v16n2/v16n2a04.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2023.

MARCELINO, Paula; CAVALCANTE, Sávio. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/fhfJskqTQhv5T5Zd8PRwT3D/?lang=pt>. Acesso em: 21 dez. 2022.

MARTINEZ, Luciano. **Curso de direito do trabalho: relações individuais, sindicais e coletivas do trabalho**. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **NOTA TÉCNICA n. 01**, de 06/02/2019 – CONAP/MPT, p.2. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/02/PORTASABERTAS-PARA-A-CORRUP%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PEDRO, Antonio. **História Geral: compacto, 2º grau**. São Paulo: FTD, 1995.

PEREIRA, Alexandre Pimenta Batista e SOUZA, Larissa Martins de. Acerca da dicotomia atividade-fim e atividade-meio e suas implicações na licitude da terceirização trabalhista. **Revista de Informação Legislativa**, [S.l.], n. 201, 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/502957>. Acesso em: 21 dez. 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, n. 1, p. 5-42, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>. Acesso em: 02 jan. 2023.

PIORE, M e SABEL, C. **Les chemins de la prospérité, de la production de masse à la spécialisation souple**. Tradução livre. Paris: Hachette, 1989.

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

RÊGO, Evelylyn Barbosa. A terceirização e a reforma trabalhista no Brasil: uma análise crítica da possibilidade de terceirização das atividades-fim. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 23, n. 5521, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66910>. Acesso em: 22 dez. 2022.

SAES, Décio. **A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SANTOS, Anselmo Luis dos; BIAVASCHI, Magda Barros. A terceirização no contexto da reconfiguração do capitalismo contemporâneo: a dinâmica da construção da Súmula nº 331 do TST. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília-DF, v. 80, n. 3, 2014. Disponível em: [https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/71081/001\\_santos\\_biavaschi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/71081/001_santos_biavaschi.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 05 jan. 2023.

SANTOS, Diogo Palau Flores dos. **Terceirização de Serviços Pela Administração Pública: Estudo da Responsabilidade Subsidiária**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, Fernanda Marinela de Sousa. **Direito Administrativo**. 3. ed. Bahia: Juspodivm, 2007.

SOUSA, Fernanda. Terceirização e Flexibilização das Normas Trabalhistas. **Revista Prolegómenos**, Bogotá, v. XVI, n. 31, jun/2013. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-182X2013000100011](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-182X2013000100011). Acesso em: 27 jan. 2023.

SILVA, Vânia Mendes Ramos; RIBEIRO, Weslley Carlos. Terceirização no setor público: um exemplo de direito sub-julgado à gestão. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v.4, n.1, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/122052/122664>. Acesso em: 06 jan. 2023.

SIQUEIRA, Pedro Eduardo Pinheiro Antunes de. **A Terceirização na Administração Pública: possibilidade jurídica de aplicação da terceirização na atividade-meio e na atividade-fim da administração pública direta**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional**. Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília, 2005.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Terceirização não pode ser usada para burlar direitos trabalhistas. **Conjur**, [S.l.], 2004. Disponível: [https://www.conjur.com.br/2004-jul-06/terceirizacao\\_ao\\_usada\\_burlar\\_direitos#author](https://www.conjur.com.br/2004-jul-06/terceirizacao_ao_usada_burlar_direitos#author). Acesso em: 23 dez. 2022.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Nova regulamentação do trabalho temporário e da terceirização de serviços**. Brasília-DF: Editora Consulex, 2001.

SUSSEKIND, Arnaldo; TEIXEIRA FILHO, João de Lima; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas. **Instituições de Direito do Trabalho**. 20 ed. São Paulo: LTr, 2002.

TVSENADO: Trabalhador e empresário divergem sobre reforma trabalhista que tramita no Congresso. **TVSENADO**, Brasília-DF, 30 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2017/01/trabalhador-e->

empresario-divergem-sobrerereforma-trabalhista-que-tramita-no-congresso. Acesso em: 03 jan. 2023.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Terceirização na Administração Pública**. In: Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/edicao-1/terceirizacao-na-administracao-publica>. Acesso em: 04 jan. 2023.