

4 Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça
de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania

ABR | 2022

NOTA TÉCNICA

• Terceirizações *stricto sensu* na
Administração Pública •

MPRJ
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CAO
CIDADANIA
MPRJ

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania - CAO Cidadania

Elaborado por:

Coordenadora: Dra. Marcela do Amaral Barreto de Jesus Amado

Assessoria Jurídica: Pedro de Oliveira da Cunha Amorim de Souza

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO – TERCEIRIZAÇÃO: CONCEITOS E LIMITES _____	4
2. EVOLUÇÃO NORMATIVA DO INSTITUTO DA TERCEIRIZAÇÃO <i>STRICTO SENSU</i> : DE 1967 ÀS RECENTES MODIFICAÇÕES _____	8
a. A Lei nº 6.019/74 e modificações pela Lei 13.429/17 – de Lei do Trabalho Temporário a Lei Geral das Terceirizações. _____	10
b. Novas definições a partir dos anos 90 _____	11
c. O Decreto nº 9.507/18 _____	13
d. A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) e o regime de dedicação exclusiva de mão de obra. _____	14
3. TERCEIRIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO LOCAL NO RIO DE JANEIRO _____	15
a. Leis estaduais _____	16
b. Leis Municipais _____	17
4. TERCEIRIZAÇÃO <i>STRICTO SENSU</i> NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA _____	19
a. Prestação de serviços ou locação de mão-de-obra: a diferença entre terceirização lícita e terceirização ilícita _____	19
b. A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a Lei 8.666/1993 e a responsabilização da Administração Pública em face do trabalhador terceirizado. _____	21
5. LIMITES À TERCEIRIZAÇÃO – A JURISPRUDÊNCIA ATUALIZADA _____	26
a. Atividade-meio e atividade-fim _____	27
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	31
7. LEGISLAÇÃO RELEVANTE _____	33
8. REFERÊNCIAS _____	34

NOTA TÉCNICA CAO CIDADANIA Nº 03/2022

Terceirizações na Administração Pública

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DE DEFESA DA CIDADANIA do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de suas atribuições, e com o fim de oferecer subsídios à atuação dos Promotores de Justiça vinculados a este CAO, expede a esta Nota Técnica sobre terceirização na administração pública na intenção de facilitar a compreensão de detalhes e esclarecer dúvidas recorrente sobre a matéria.

1. INTRODUÇÃO – TERCEIRIZAÇÃO: CONCEITOS E LIMITES

A terceirização é um fenômeno econômico-administrativo que consiste, em apertada síntese, na organização estrutural de uma pessoa jurídica que a permite operar a transferência de uma ou mais de suas atividades a outras empresas, proporcionando maior disponibilidade de recursos para as atividades que elegeram como prioritárias.

Já para Maurício Godinho Delgado, de um ponto de vista trabalhista, a terceirização é o fenômeno a partir do qual se dissocia a relação econômica de trabalho de sua relação trabalhista, uma vez que a empresa tomadora dos serviços terceirizados não desenvolve vínculo empregatício com os trabalhadores da empresa contratada¹.

¹Para o Direito do Trabalho terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação trabalhista que lhe seria correspondente. Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo

Conforme veremos oportunamente, no entanto, este conceito deve ceder lugar para um ainda mais abrangente, aquele que considera as atividades-fim como possíveis alvos de terceirização. Nesse sentido, o art. 4º-A da Lei nº 13.467/2017 assim a define:

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

No caso da Administração Pública, a terceirização deve ser considerada como a capacidade constitucionalmente limitada que o gestor público tem de transferir determinada atividade a empresas privadas. Isso porque o conceito de terceirização que se aplica ao Poder Público deve ser, em geral, o mesmo já delineado para o setor privado, com a importantíssima diferença de que as regras de terceirização referentes à Administração exigirão também a observação dos princípios específicos do Direito Administrativo, que tem como pilares a supremacia do interesse social e a sua indisponibilidade, bem como os demais elementos constantes do art. 37, *caput* da Constituição de 1988, entre outros. É dizer que, diferente da autonomia de vontade que rege as relações entre particulares, as situações de execução indireta no poder público são limitadas por normas e princípios específicos ao direito público, de forma que incidirão sobre essas terceirizações os mandamentos de moralidade, impessoalidade, eficiência, legalidade, publicidade e supremacia do interesse público. Muitos são os instrumentos de transmissão de tarefas administrativas a particulares, e todos estão obrigados pelas regras do Direito Administrativo, mesmo que cada um desses obedeça a regimes jurídicos distintos, seja a Lei 8.666/1993 ou a Lei 14.133/2021 para o caso de

do tomador de serviços sem que se estendam a este laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata o obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido. (Delgado, 2006, p. 428)

prestação de serviços; seja a Lei 8.987/1995 para as concessões; seja o Decreto 9.507/2018 para as questões de contratação de pessoal pela Administração Pública da União.

Sobre a definição, Celso Antônio Bandeira de Mello assim leciona, notando que o próprio conceito de “Terceirização na Administração Pública” é demasiadamente amplo e engloba várias espécies de contratos administrativos, desde concessões e permissões até a contratação de pessoal para atividades internas aos órgãos da Administração Pública:

Terceirização significa, pura e simplesmente, passar para particulares tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Estado. **Daí, que este rótulo abriga os mais distintos instrumentos jurídicos, já que se pode repassar a particulares atividades públicas por meio de concessão, permissão, delegação, contrato administrativo de obras, de prestação de serviços etc.** Com isto, é bem de ver, falar em *terceirização* não transmite ao interlocutor a mínima ideia sobre aquilo que está de direito a ocorrer. Isto é, não se lhe faculta noção alguma sobre a única coisa que interessa a quem trata com o Direito: a identificação de um regime jurídico incidente sobre a espécie cogitada. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, pp. 230-231)

Embora existente no ordenamento pátrio desde o Decreto-Lei 200/1967, a possibilidade de terceirização na esfera da Administração Pública tende a gerar alguma confusão acerca de tipos, limites, jurisprudência e legislações pertinentes. O quadro agravou-se, naturalmente, a partir da edição da Lei nº 13.467/2017, aquela que se convencionou chamar de reforma trabalhista e representou um momento pivotal na história da terceirização no Brasil.

O objetivo da presente nota técnica é, portanto, traçar breve panorama e divisar apontamentos acerca da relação entre Administração Pública e terceirização de atividades produtivas na contemporaneidade, em especial a partir das modificações radicais ocorridas em 2017.

Para tanto, será desenvolvido um panorama histórico seguido de discussão acerca das mudanças recentes no entendimento jurisprudencial e doutrinário

sobre o significado e a viabilidade da terceirização, bem como análise dos impactos da reforma trabalhista na esfera administrativa. Espera-se, dessa forma, que o texto a seguir norteie a atividade ministerial no tocante a um tema tão importante quanto obscuro, oferecendo balizamento teórico e um ponto de partida para o desenvolvimento de ações investigativas pertinentes.

A presente nota técnica seguirá uma delimitação epistemológica, uma vez que o assunto da terceirização na administração pública é complexo e abrange institutos que devem ser tratados com a devida profundidade e em textos próprios. É o caso das organizações da sociedade civil, cujo estudo foi dividido em duas partes em nota técnica específica sobre a relação destas com o Estado a partir da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Isso também será feito em relação ao instituto da Concessão Administrativa de Serviços Públicos, considerada por parte da doutrina – vide a já citada definição de Bandeira de Mello – como tipo de terceirização, mas vasta e complexa por si só.

Esse recorte encontra eco em diversos estudos sobre o assunto, tais como: o desenvolvimento do verbete “Terceirização na Administração Pública” para a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, sob organização de Celso Fernandes Campilongo *et al* (2017); recente artigo de José dos Santos Carvalho Filho acerca da terceirização no setor público (2022, pp. 61-62); Artigo sobre o mesmo tema – e constante da mesma coletânea – de Marina Zanella di Pietro (2022); Artigo de Luciano Ferraz acerca da terceirização na Administração Pública a partir das recentes decisões do STF acerca da terceirização de atividades-fim e atividades-meio (2019) entre outros.

Os demais institutos que cuidam da transferência de atividades públicas a terceiros particulares são regidos por normas administrativas e lógicas jurídicas próprias, guardam pouca semelhança com a ora estudada terceirização de atividades *stricto sensu* além de seus limites comuns nos princípios gerais de Direito Administrativo e de outros pontos de convergência que serão citados ao longo da presente nota.

Pode-se mesmo falar em um *sistema* jurídico das terceirizações administrativas, uma vez que as leis sobre o tema são muitas – embora raramente cite o fenômeno da terceirização pelo nome – e interligadas por um sustentáculo constitucional comum, mesmo que apresentem regimes jurídicos distintos. Um contrato de concessão regido pela Lei nº 8.987/1995, por exemplo, deverá observar os mesmos princípios de moralidade e impessoalidade que um contrato de prestação de serviços delineado a partir do Decreto nº 9.507/2018.

2. EVOLUÇÃO NORMATIVA DO INSTITUTO DA TERCEIRIZAÇÃO *STRICTO SENSU*: DE 1967 ÀS RECENTES MODIFICAÇÕES

A possibilidade de terceirizações na administração pública tem sua primeira previsão legal a partir do Decreto-Lei 200/67, que, em seu artigo 10, §7º, assim estabelece:

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

(...)

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

O dispositivo atinente à terceirização na esfera pública encontra-se, de um ponto de vista topográfico, junto ao mandamento de descentralização administrativa, um dos elementos que tornaram o Decreto-Lei 200/67 importante à Administração Pública contemporânea e o mantém atual apesar de seus 55 anos de idade. Para Marçal Justen Filho, a Descentralização não deve ser confundida com a Desconcentração:

A diferença entre as duas figuras (desconcentração e descentralização) reside em que o mecanismo de descentralização produz a transferência de poderes e atribuições para um outro sujeito de direito e autônomo. Portanto, a descentralização produz um número maior de sujeitos titulares dos poderes públicos. Já o processo de desconcentração mantém os poderes e atribuições na titularidade de um mesmo sujeito, gerando efeitos meramente internos (em virtude da partilha dos poderes e competências de titularidade de um único sujeito entre uma pluralidade de órgãos). (2011, p. 243)

O processo de descentralização, portanto, pulveriza poderes e atribuições de forma a tornar a máquina pública mais eficiente e mais próxima das pessoas que dela dependem. A terceirização se materializa, em termos legais, com este espírito. Para Maurício Godinho Delgado (2016), a intenção do dispositivo era isentar a administração pública da realização de tarefas executivas ao apresentar como alternativa a execução indireta de tais funções. Importa ainda destacar que o Decreto-Lei nº 200/1967 é relativo especificamente à Administração Pública vinculada à União, muito embora Marçal Justen Filho esclareça que os modelos explicitados no Decreto-Lei Federal vincularão também as outras esferas da Federação².

Legislação posterior ainda deveria tratar da abrangência da terceirização autorizada à Administração Pública, tema não aprofundado pelo Decreto-Lei. Foi com esse objetivo que o Parágrafo Único do art. 3º da lei nº 5.645/70 estabeleceu que “as atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução

² O Decreto-lei nº 200 tratou apenas da Administração indireta vinculada à União. Isso não significa impossibilidade de os demais entes federais constituírem sua própria Administração Pública indireta, tal como se extrai do próprio art. 37, *caput*, da Constituição, que alude à “administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Mas a configuração das Administrações indiretas de direito privado dos outros entes federais far-se-á pela legislação federal. Tal deriva de ser a União Titular privativa da competência para legislar sobre direito civil e direito comercial (art. 22, I). logo, as figuras dotadas de personalidade jurídica de direito privado terão que se enquadrar na legislação de competência federal.

Isso significa a impossibilidade de uma lei estadual, por exemplo, pretender instituir nova espécie societária, distinta daquelas adotadas na legislação civil e comercial. A invocação de sua autonomia federativa não dá suporte a tanto. (...)

Ou seja, as leis que tratam da Administração indireta e de direito privado federal funcionarão como normas gerais para a disciplina da Administração Pública. (2011, p. 244)

indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, § 7º, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967”.

Atualmente, o referido dispositivo encontra-se revogado pela Lei nº 9.527/1997, mas enquanto vigorou, foi claro que identificava como atividades terceirizáveis aquelas não finalísticas no âmbito da Administração Pública.

a. A Lei nº 6.019/74 e modificações pela Lei 13.429/17 – de Lei do Trabalho Temporário a Lei Geral das Terceirizações.

Posteriormente à edição do decreto 200/74, a Lei nº 6.019/74 formalizou a hipótese de terceirização da atividade-fim em caso de trabalho temporário. Conjuntamente, também definiu o que deveria ser considerado como prestação de serviços a terceiros no contexto das contratações temporárias em seu art. 4º, hoje revogado. Em 2017, essa lei sofreu importantes modificações que a fizeram passar por reformulações conceituais diretamente relacionadas às novas possibilidades de contratações temporárias e terceirizações.

A lei nº 13.429, popularmente chamada de Lei das Terceirizações, redefiniu o objeto das contratações indiretas ao possibilitar, pela primeira vez na história brasileira, a terceirização de atividades-fim. É isso que se depreende de seu art. 4º-A, citado anteriormente.

Os artigos seguintes listarão uma série de direitos dos trabalhadores terceirizados, de forma que a nova redação da lei se torna, de fato, referência para as contratações indiretas em geral, chegando a ser chamada por alguns autores de “Lei Geral das Terceirizações” (SILVA, 2017). Como veremos a seguir, no entanto, a definição do fenômeno vigente hoje não necessariamente reflete as possibilidades de contratação de tais serviços pela Administração Pública. Isso porque os limites constitucionais à

contratação de mão de obra no âmbito do direito administrativo não foram modificados em conjunto com a lei 6.019/74.

b. Novas definições a partir dos anos 90

Por muitos anos, no entanto, poucos foram os dispositivos voltados à regulamentação da execução indireta no campo da Administração Pública. Levando em consideração a escassez de referências legais para o tema e a partir de sua vasta jurisprudência, o Tribunal Superior do Trabalho editou a Súmula nº 331 na década de 90. Seu texto seria modificado ao longo dos anos, de forma que a versão final trata em dois pontos das relações entre terceirizados e administração pública.

Como será visto adiante, a súmula protege a supremacia do interesse público sobre o privado ao I) estabelecer que a contratação irregular de trabalhador não gerará vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública e II) condicionar a responsabilização pelo adimplemento das obrigações trabalhistas de terceirizados à culpa administrativa por omissão, bem como caracterizá-la como subsidiária – e não solidária³.

³ SÚMULA 331: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

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

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

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

Posteriormente, a matéria foi trazida à luz pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) ao tratar das contratações de terceiros para a execução de ações e serviços relacionados à Administração. Fala-se das execuções indiretas em seu art. 6º, VIII⁴.

Já em seu art. 71, a Lei 8.666/1993 estabelece os limites à responsabilização da Administração pelos encargos trabalhistas e previdenciários da empresa com a qual contrata para fins de terceirização⁵⁶.

⁴ Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

c) (Vetado). [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

⁵ Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. [\(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

§ 2º A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do [art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#).

⁶ O Decreto nº 2.271/1997 dispôs especificamente sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Em seu art. 1º, indicava quais atividades poderiam ser objeto de terceirização:

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

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

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

Posteriormente, o Decreto 2.271/1997 foi revogado pelo 9.507/2018 Essa norma é a mais completa a tratar do tema da Terceirização de atividades administrativas que diretamente envolvam recursos humanos relacionados à Administração Pública, embora sua validade esteja . Necessita consignar, ainda, que seu texto se assemelha, em termos de conteúdo, àquele da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, que também tratava das regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

c. O Decreto nº 9.507/18

Decreto nº 9.507/2018 dispõe, como fazia o revogado Decreto 2.271/1997, sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Ainda indica que o Ministro da Economia é a autoridade responsável por estabelecer em nível federal os serviços que serão, preferencialmente, objeto de contratação indireta. Já em seus arts. 3º e 4º, lista as atividades que não poderão ser objeto de terceirização pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e pelas empresas públicas e sociedades de economia mista respectivamente⁷. Também cria, em seu art. 5º, importante cláusula

⁷ 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.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta. [\(Revogado pelo Decreto nº 10.183, de 2019\)](#)

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.

§ 1º As situações de exceção a que se referem os incisos I e II do **caput** poderão estar relacionadas às especificidades da localidade ou à necessidade de maior abrangência territorial.

§ 2º Os empregados da contratada com atribuições semelhantes ou não com as atribuições da contratante atuarão somente no desenvolvimento dos serviços contratados.

de vedação ao nepotismo no contexto das terceirizações, indicando ser ilícita a contratação de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção que tenham relação de parentesco com detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou pela contratação; ou autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade.

d. A Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) e o regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Posteriormente, a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações – veio tratar do tema da terceirização mais detalhadamente do que a sua antecessora, dedicando-a o conteúdo do art. 48, que indica, em seu *caput*, serem objetos possíveis de execução por terceiros as atividades materiais **acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade**⁸.

A introdução deste dispositivo em lei tão recente é uma novidade positiva no sistema de terceirizações administrativas, uma vez que as modificações trazidas pela reforma trabalhista em 2017 causaram alguma confusão no campo do Direito

§ 3º Não se aplica a vedação do **caput** quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção.

§ 4º O Conselho de Administração ou órgão equivalente das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União estabelecerá o conjunto de atividades que serão passíveis de execução indireta, mediante contratação de serviços.

⁸ Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Administrativo acerca dos limites à terceirização de atividades-fim no âmbito do poder público.

A redação do art. 48 ajuda a solucionar parte dessas dúvidas ao estabelecer que só poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares àquelas dos órgãos e entidades da Administração Pública, impondo um limite ao tipo de atividade terceirizável que muito se aproxima ao conceito de atividade-meio divisado por di Pietro (2022), Carvalho Filho (2022) e outros.

Outra introdução importante foi a reformulação do art. 71, §1º da Lei 8.666/92. Agora estão presentes no art. 121, §2º da Nova Lei de Licitações as possibilidades de responsabilização da Administração Pública pelos encargos previdenciários e trabalhistas de terceirizados: exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. O §3º se encarrega de listar não exaustivamente medidas que podem ser tomadas pela Administração para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado.

De acordo com os arts. 191 e 193 da Lei 14.133/2021, até o dia 1º de abril de 2023 a Administração Pública poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta nova Lei de Licitações ou de acordo com Lei nº 8.666/93, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada das duas leis.

3. TERCEIRIZAÇÃO E LEGISLAÇÃO LOCAL NO RIO DE JANEIRO

Como visto, Marçal Justen Filho entende que o Decreto-Lei nº 200/1967, por tratar de Administração indireta e de direito privado federal, funcionará como norma geral para a disciplina da Administração Pública por força do art. 22, I da Constituição Federal (2011, p. 244). Essa norma vinculará as administrações de todos os entes federativos, de forma que é necessária a observância de seu art. 10, §7º pelo estado do Rio de Janeiro e por seus municípios. Panorama diferente é aquele do Decreto 9.507/2018, que alcança apenas a administração pública federal. Isso ocorre porque a referida norma foi editada com base no art. 84, VI, a, da CF, **que dita a atribuição privativa do presidente da república para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos**. O Decreto 9.507/2018, portanto, só pode regulamentar o Decreto Lei 200/67 em nível federal. Esse é o posicionamento de di Pietro (2022).

a. Leis estaduais

Pelo princípio federativo, norma análoga será observada no nível da Constituição estadual⁹. É o que ocorre no Rio de Janeiro, estado que conta com sua própria lei sobre contratações de serviços a serem executados de forma indireta e contínua. O Decreto nº 41.203/2008 dispõe sobre a terceirização de serviços e limita seu escopo pela redação do art. 1º, que considera “serviços continuados” **os serviços auxiliares, prestados por terceiros, necessários ao desempenho das atribuições dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações Estaduais, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro**. O art. 2º é igualmente importante ao diferenciar a contratação de serviços terceirizados da

⁹ Art. 145, VI, a) da Constituição Estadual.

contratação de mão-de-obra por interposta pessoa, reforçando a ilegalidade desta última hipótese.

Já a Lei Ordinária nº 8.985/2020, estabelece que a Administração Pública Indireta poderá efetuar o pagamento de salários e encargos relacionados, diretamente aos empregados ou seus sucessores, nas hipóteses de rescisão ou anulação de contratos de prestação de serviços, **por qualquer motivo ou fundado receio de que as empresas contratantes não efetuem os pagamentos devidos aos empregados por ela contratados.**

b. Leis Municipais

Na esfera municipal, cada ente também tem a possibilidade de regular as contratações de terceirizados por suas administrações. Seus limites serão as leis federais com força de norma geral, como o Decreto-Lei 200/1967, a Lei 8.666/1993 e a Lei 14.133/2021, bem como os próprios textos da Constituição Estadual, Constituição Federal e Lei Orgânica Municipal - quando não é nessa Lei Orgânica que se verifica a regulamentação.

Como exemplo, pode-se citar a Lei Municipal n.º 2772/2016 do município de Barra do Piraí, que autoriza ao Poder Executivo Municipal a terceirização dos serviços de poda, corte e plantio de árvores no âmbito do Município de Barra do Piraí, e dá outras providências. Já Campos dos Goytacazes editou a Lei Complementar nº 09/2019 para tratar de Parcerias Público-Privadas no município. As Leis Orgânicas também podem tratar do assunto, como é o caso da LOM de Miguel Pereira, que estabelece caber ao prefeito permitir ou autorizar o uso de bens municipais e a execução de serviços públicos por terceiros (art. 67) e regulamenta algumas formas de terceirização de serviços entre os artigos 109 e 117; pode-se citar, ainda, a Lei Orgânica de Rio das Ostras, que trata da prestação de serviços de saúde por terceiros em seu art. 172.

No município do Rio de Janeiro, a Câmara Municipal promulgou a Lei nº 6.353/2018, que proibia a contratação de pessoal para o desempenho de atividades-fim por meio de empresa intermediária, interposta, em órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta. Ação Direta de Inconstitucionalidade foi movida contra a norma pelo Prefeito à época, o que resultou na declaração de inconstitucionalidade formal e material da lei pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Seu Órgão Especial justificou a inconstitucionalidade formal da lei a partir do artigo 112, §1º, II, “b”, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que reproduz a regra do art. 61, §1º, II, “c”, da CRFB. Assim, “são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de leis que envolvam o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores públicos, bem como competir ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública municipal, a teor do art. 145, VI, “a”, da CERJ”. Já a inconstitucionalidade material derivou da tentativa de limitação *a priori* de contratações com Organizações Sociais para o fomento de atividades-fim, questão já declarada constitucional anteriormente¹⁰.

¹⁰ Dessa forma, consoante o disposto no artigo 112, §1º, II, “b”, da CERJ, que reproduz a regra do art. 61, §1º, II, “c”, da CRFB, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo os projetos de leis que envolvam o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria servidores públicos, bem como competir ao Chefe do Executivo dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública municipal, a teor do art. 145, VI, “a”, da CERJ, cuja normas foram violadas pela Lei ora impugnada, eis que inequívoca a ingerência indevida do Poder Legislativo Municipal na Administração local, com a quebra dos princípios da harmonia e independência dos poderes, em vulneração ao artigo 7º da mesma Carta Estadual, ao proibir o Poder Executivo de celebrar contratos de gestão com empresas intermediárias, no intuito de contratar pessoal para o desempenho de atividades-fim, em órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, a consubstanciar, assim, vício de inconstitucionalidade formal e insanável. Por outro lado, vale destacar que, embora a Administração Pública Direta e Indireta, ao prover seus cargos e empregos públicos, deva obediência à regra do concurso público, nada obsta a formalização de contrato de gestão entre o Poder Público e empresas terceirizadas, qualificadas como “Organização Social”, para o fomento e execução de atividades-fim, desde que relativas às atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, nos moldes da Lei nº 9.637/1998, cuja constitucionalidade, com interpretação conforme à Constituição, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 1.923/DF, e por esta E. Corte, com relação à Lei nº 5026/2009, do Município do Rio de Janeiro, firmada na ADI nº 0034705- 10.2009.8.19.0000, de acordo com os parâmetros ali fixados, para que fossem observados os princípios administrativos da publicidade, moralidade, eficiência e impessoalidade nas atividades das organizações sociais, bem como a permitir a plena fiscalização do Tribunal de Contas e do Ministério Público, o que também evidencia a ingerência indevida da Câmara Municipal em matéria afeta à reserva administrativa do Chefe do

4. TERCEIRIZAÇÃO *STRICTO SENSU* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

a. Prestação de serviços ou locação de mão-de-obra: a diferença entre terceirização lícita e terceirização ilícita

Aqui, é necessário que se faça uma distinção fundamental para o processo de terceirização *stricto sensu* administrativa. A diferença entre terceirização de atividade e terceirização de mão-de-obra é tão relevante que será utilizada como medida de licitude da contratação. Isso porque a contratação indireta de mão-de-obra pelo poder público seria uma afronta ao mandamento constitucional do concurso público, vez que configuraria elemento de pessoalidade e vinculatividade entre o empregado terceirizado e o tomador de serviço. **Esta é uma das principais questões a serem observadas nas terceirizações *stricto sensu* no âmbito da Administração Pública, pois muitas vezes haverá, sob a desculpa da contratação dos serviços de terceiros, uma verdadeira locação de mão de obra.**

Outra questão importante trabalhada por di Pietro diz respeito à interpretação do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A contratação ilícita de mão de obra por pessoa interposta poderá servir à burla do referido dispositivo, uma vez que a prestação de serviços não está enquadrada em “outras despesas de pessoal”. Em resposta à possível tentativa de violação da LRF, di Pietro ensina que **“a norma deve ser interpretada no sentido de que, mesmo sendo ilegal, se celebrado esse tipo de contrato, a despesa a ele correspondente será considerada como despesa de pessoal para os fins do limite estabelecido pelo artigo 169 da Constituição” (2022, p. 242).**

Se existe uma terceirização da mão de obra em formato de prestação de serviços e sem que a Administração tenha controle direto sobre esses trabalhadores, a

Poder Executivo Municipal (ADI nº 0038188- 96.2019.8.19.0000. Rel. Des. Maria Inês da Penha Gaspar, Órgão Especial, julgamento em 10/08/2020)

terceirização é lícita e positiva para a gestão das atividades públicas. Se, por outro lado, ocorre uma locação de mão de obra a partir de terceiro interposto, de forma que estes trabalhadores não prestam um serviço previamente definido com a empresa responsável pelos terceirizados, mas uma atividade administrativa controlada individualmente pelo gestor público, haverá uma terceirização ilícita. Nesse sentido, Marçal Justen Filho:

O problema que surge com a terceirização de serviços reside no fato de que, sob o manto desse tipo de contratação, a Administração (ou também o empregador do setor privado) simula a intermediação de mão de obra, figura enquadrada como locação de mão de obra (*merchandising*). É desse ponto de contato que surgem as crises de interpretação e se originam as controvérsias acerca da terceirização. Desse modo, é cabível distinguir as hipóteses de *terceirização lícita e real*, quando o objeto do contrato é um serviço meramente instrumental da Administração, e de *terceirização ilícita e simulada*, quando o que o contratante pretende, de fato, é locar mão de obra em substituição a servidores ou empregados. (2022, pp. 56-58)

De fato, no Acórdão 569/96, de relatoria do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, o Tribunal de Contas da União consignou posicionamento do Ministério Público no sentido de que “a locação de mão-de-obra sempre tenta travestir-se de terceirização a fim de adquirir aparente revestimento de legalidade. O exame acurado das situações concretas, todavia, não deixa dúvidas sobre a verdadeira natureza dos contratos”¹¹.

Luciano Ferraz (2019) discorda da nomenclatura utilizada por Carvalho Filho ao notar a desautorização legislativa à “terceirização de mão de obra” no âmbito

¹¹ Quando uma empresa terceiriza um serviço, sempre uma atividade meio, ela contrata outra empresa para realizar aquela atividade, por sua conta e risco, interessando à empresa tomadora dos serviços o resultado, o produto, o tempo e modo, independentemente de quais ou quantos funcionários a empresa contratada empregou. Com a locação de mão-de-obra sucede exatamente o contrário. A contratante solicita que se coloque à sua disposição, no lugar que indica, número certo de empregados, que podem ou não ser aceitos e que desenvolverão, sob supervisão da contratante, as atividades que determinar. A locação de mão-de-obra sempre tenta travestir-se de terceirização a fim de adquirir aparente revestimento de legalidade. O exame acurado das situações concretas, todavia, não deixa dúvidas sobre a verdadeira natureza dos contratos.

da administração pública, mas descreve o mesmo fenômeno notado por ele¹². Maria Sylvia Zanella Di Pietro também leciona, no mesmo compasso de Ferraz e Carvalho Filho, e especificamente acerca do Decreto 9.507/18 que:

O artigo 7º do referido Decreto nº 9.507/18 veda a inclusão de disposições, nos instrumentos convocatórios, que permitam a “caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra” (inciso II) e a “pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante” (inciso IV). Embora o Decreto seja de aplicação apenas à União, na realidade, trata-se de tipo de vedação que, mesmo sem a previsão constante do artigo 7º do Decreto federal, caracteriza ilicitude por parte da Administração Pública. (2020, p. 730)

Um importante esclarecimento a ser feito é que a reforma administrativa operada pela Lei nº 13.429/2017 não modificou o critério da não-caracterização de vínculo empregatício entre trabalhador terceirizado e empresa tomadora dos serviços, uma vez que este se faz presente no art. 4º-A da nova redação da Lei 6.019/1974. Isso significa que a distinção entre terceirização lícita e ilícita a partir da diferenciação entre locação de mão de obra e prestação de serviços continua válida para o ordenamento jurídico brasileiro.

b. A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho, a Lei 8.666/1993 e a responsabilização da Administração Pública em face do trabalhador terceirizado.

¹² O artigo 10, parágrafo 7º do Decreto-lei 200/67, aplicável a ambos os casos (órgãos, autarquias, fundações e empresas estatais), dispõe que, “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 da execução”.

Uma leitura mais detida do dispositivo revela que a autorização legislativa é pertinente à “terceirização de atividade”, e não à “terceirização de mão de obra”. É dizer que existem determinadas atividades, as quais, sobre não serem consideradas como típicas do órgão ou da entidade administrativa, podem ser contratadas com terceiros (terceirizadas). Dessa forma, distinguindo os dois tipos de terceirização, garante-se que não haja uma superposição de funções entre os terceirizados e os servidores ou empregados de carreira, afastando-se cogitações de infringência à regra do concurso público (artigo 37, II da Constituição).

Até a edição da Súmula 331, o Tribunal Superior do Trabalho adotava posição consideravelmente rígida acerca da terceirização. Sua jurisprudência considerava ilícita qualquer terceirização de mão de obra, exceto o trabalho temporário regido pela Lei nº 6.019/74 e o serviço de vigilância, já tradicionalmente considerado como terceirizável. Nesse sentido, editara o TST a súmula 256:

Súmula 256: 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.”

A partir de um questionamento trazido pelo Ministério Público do Trabalho, o TST revisou a súmula 256 e editou a hoje reconhecida súmula 331, que apresentava posições em muito distintas daquelas até então estabelecidas na jurisprudência superior trabalhista. A Súmula 331 foi atualizada ao longo dos anos, restando a seguinte redação final:

Súmula nº 331 do TST

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) – Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

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

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

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

Dois dos itens da súmula dizem respeito diretamente à terceirização na administração pública. São eles os incisos II e V. Isso porque a súmula buscou resguardar, a partir do inciso II, a supremacia do interesse público e a regra constitucional da obrigatoriedade de concurso público para o ingresso no quadro de servidores da Administração Pública (art. 37, II da Constituição Federal). É que mesmo nas situações em que a terceirização apresente algum tipo de ilicitude, não se produzirá o efeito que se observa na iniciativa privada, qual seja a formação do vínculo diretamente com o tomador dos serviços.

Existe, portanto, impossibilidade de tal situação se verificar quando o tomador dos serviços é o poder público. **Este item restou inalterado após a declaração parcial de inconstitucionalidade da Súmula 331 TST ocorrida a partir do julgamento, por parte do Supremo Tribunal Federal, do Tema 725 em Repercussão Geral, que reconheceu a inconstitucionalidade dos itens I, III, IV e VI da referida súmula.**

Em segundo lugar, o inciso V estabelece que ainda que a empresa prestadora de serviço não pague as verbas trabalhistas devidas aos trabalhadores terceirizados, a administração pública teria uma responsabilidade apenas subsidiária, e mesmo esta seria condicionada à culpa administrativa pela ausência de fiscalização do contrato. Tal responsabilidade, portanto, não decorreria de mero inadimplemento da empresa prestadora de serviços, mas de uma culpa por parte da Administração Pública no tocante à negligência na fiscalização das obrigações trabalhistas da prestadora.

O item V da súmula 331, no entanto, demanda leitura conjunta com algumas leis e seus trechos específicos sobre a responsabilização do Estado no caso de inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias em empresas prestadoras de serviços para a Administração. É o que ensina di Pietro ao comentar a leitura conjunta

deste com o art. 71, §1º da Lei 8.666/1993 a partir da declaração de constitucionalidade do referido dispositivo:

Em resumo, pela decisão do STF declarando a constitucionalidade do artigo 71, §1º, da Lei 8.666/1993, e pelos termos do item V da Súmula nº 331 do TST, a regra é a de que a Administração Pública não responde subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas, em caso de inadimplemento pelo contratado, a menos que tenha havido omissão ou falha na fiscalização da execução do contrato. (2022, p. 238)

Nesse sentido, em sede do RE 760931, *leading case* para o tema em Repercussão Geral 256, o STF afirmou não ser possível a transmissão automática da responsabilidade do poder público pelo inadimplemento dos encargos trabalhistas não quitados pela prestadora, sendo necessária a comprovação do nexo de causalidade entre o inadimplemento das obrigações e a conduta negligente dos integrantes da administração pública na fiscalização da prestadora:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULA 331, IV E V, DO TST. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93. TERCEIRIZAÇÃO COMO MECANISMO ESSENCIAL PARA A PRESERVAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO E ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS. HISTÓRICO CIENTÍFICO. LITERATURA: ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO. RESPEITO ÀS ESCOLHAS LEGÍTIMAS DO LEGISLADOR. PRECEDENTE: ADC 16. EFEITOS VINCULANTES. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE PARA APLICAÇÃO EM CASOS SEMELHANTES.

[...]

6. A Administração Pública, pautada pelo dever de eficiência (art. 37, caput, da Constituição), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população com os recursos disponíveis, mormente quando demonstrado, pela teoria e pela prática internacional, que a terceirização não importa precarização às condições dos trabalhadores. 7. O art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ao definir que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, representa legítima escolha do legislador, máxime porque a Lei nº 9.032/95 incluiu no dispositivo exceção à regra de não responsabilização com referência a encargos trabalhistas. 8. Constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 já reconhecida por esta Corte em caráter erga omnes e vinculante: ADC 16, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010. 9. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte admitida, julgado procedente para fixar a seguinte tese para casos semelhantes: **“O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos**

empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93”.

(RE 760931, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-206 DIVULG 11-09-2017 PUBLIC 12-09-2017)

Considerando o cenário jurídico atual e como sugestão de boa prática administrativa, Maria Sylvia Zanella di Pietro lista algumas cautelas a serem tomadas pela Administração Pública quando da contratação de empresas para a prestação de serviços no âmbito da terceirização:

- i. Colocar nos instrumentos convocatórios e nos contratos cláusula em que fique clara a aplicação da norma do artigo 71 da Lei nº 8.666/93;
- ii. Inserir nos instrumentos convocatórios de licitação e os contratos cláusula prevendo a aplicação de penalidade pelo descumprimento da norma do artigo 71 da Lei nº 8.666/93, sem prejuízo da rescisão do contrato com fundamento no art. 78, I e II, da mesma lei;
- iii. Na atividade de fiscalização do cumprimento do contrato, verificar se a contratada está cumprindo as obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato; em caso de inadimplemento, aplicar as penalidades cabíveis.
- iv. Exigir a atualização, a cada 180 dias, da Certidão Negativa de Débito Trabalhista (CNDT) referida na Lei nº 12.440/2011. (2022, p. 237)

Soma-se às medidas sugeridas aquelas especificadas no já citado art. 121, §3º da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21). É importante lembrar, ainda, do parágrafo 2º deste mesmo artigo, que atualiza do texto do art. 71, §1º da Lei 8.666/93 ao indicar que **exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado**¹³.

¹³ Nota-se que, por força do art. 191 da Lei 14.133/21, a legislação que rege as contratações de terceirizados até o dia 1º de abril de 2023 deve ser indicada pela Administração Pública, o que reforça o ponto I das sugestões de di Pietro. É vedada, ainda, a cumulação das duas leis (8.666/93 e 14.133/21), de forma que apenas um dos regimes de contratação poderá ser utilizado.

5. LIMITES À TERCEIRIZAÇÃO – A JURISPRUDÊNCIA ATUALIZADA

Na esteira da reforma trabalhista, o Supremo Tribunal Federal julgou, em 2018, a ADPF 324, que tinha como objeto a análise da constitucionalidade da terceirização de atividades fim e atividades meio regulamentadas na Lei 13.429/17. Com a superveniência da Lei 13.467/2017 e as alterações da CLT, o objeto da ADPF permaneceu o mesmo, apenas agora encampando novo diploma legal. Desse julgamento, nasce a tese segundo a qual:

I - 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;

II - 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.

Ocorre que o STF foi muito cuidadoso ao inserir, ao longo do julgamento, a expressão “Empresa”, vez que a discussão se centrou na atividade econômica privada, não nas atividades da Administração Pública. É o que se depreende da ementa referente à APDF 324¹⁴

¹⁴ Ementa: 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.**

[...]

7. Firmo a seguinte tese: “1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993”. 8. ADPF julgada procedente para assentar a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio. Restou explicitado pela maioria que a decisão não afeta automaticamente decisões transitadas em julgado.

(ADPF 324, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

a. Atividade-meio e atividade-fim

A razão para tal diferenciação seria a necessidade de se interpretar as referidas leis trabalhistas à luz do direito administrativo e, conseqüentemente, com base no Art. 37 da Constituição Federal. Assim, a terceirização das atividades-fim apenas alcançaria o direito privado na medida em que o direito público encontra no art. 37, II a única forma de ingresso de servidores na carreira pública, com as poucas exceções que são tratadas também constitucionalmente.

O regime de terceirização na Administração Pública seguiria os moldes anteriores à reforma trabalhista, intocado pela novidade introduzida na Lei 6.095/74 pelo texto da Lei 13.429/17. É nesse sentido que se manifestam Carvalho Filho (2022, p. 68) e Maria Sylvia Zanella di Pietro (2020, pp. 730-731)¹⁵.

Seria requisito constitucional, portanto, que as atividades-fim exercidas por trabalhadores dos órgãos públicos sejam acessíveis apenas por meio de concursos públicos, ao menos nos casos de contratações definitivas. **A jurisprudência atual, no**

¹⁵ Quanto à terceirização no âmbito da Administração Pública, é importante realçar que a Lei nº 6.019/74, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.429/17 (e regulamentada pelo Decreto nº 10.060, de 14-10-19), não tem aplicação (salvo no caso das empresas estatais), continuando a aplicar-se a Súmula nº 331, do TST, na parte em que cuida especificamente da Administração Pública.

Isto porque o servidor público está submetido a regime constitucional diverso daquele a que se submetem os trabalhadores do setor privado. A única hipótese em que se poderia enquadrar a contratação temporária, sem concurso, seria aquela prevista no artigo 37, IX, da Constituição, que prevê a “contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Cada ente federativo tem competência própria para especificar as hipóteses em que é possível a contratação temporária. Na esfera federal, a contratação de servidor temporário está disciplinada pela Lei nº 8.745, de 9-12-93 (com alterações posteriores).

Apenas para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias não tem aplicação a Lei nº 8.745/93, conforme decorre de seu artigo 1º. Além disso, essas empresas, quando desempenhem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, conforme estabelece o artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição. Em consequência, a Lei nº 6.019/74, com alterações posteriores, aplica-se a tais entidades.

Com relação às demais entidades da Administração Indireta, não se pode cogitar de revogação tácita da Lei nº 8.745/93 pela Lei nº 6.019/74, com a redação dada pela Lei nº 13.429/17, não só porque o regime de contratação temporária do servidor público tem fundamento constitucional, como também diante da norma do artigo 2º, § 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil (atualmente denominada de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), pelo qual “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

entanto, caminha na direção de ignorar uma distinção rígida entre atividades meio e atividades fim nas contratações de terceirizados pela Administração Pública. É o que se depreende da já citada decisão em sede do RE 760931:

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.

(RE 760931, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-206 DIVULG 11-09-2017 PUBLIC 12-09-2017)

A discussão, agora renovada pela reforma trabalhista, ainda deve amadurecer pelos próximos anos, período em que veremos a consolidação de posicionamentos acerca da viabilidade de contratações indiretas para atividades finalísticas na administração pública. Um exemplo é a já intuída divergência entre doutrina e jurisprudência acerca do tema. Veja-se, por exemplo, o que Carvalho Filho leciona:

As pessoas administrativas estão capacitadas a terceirizar algumas atividades de apoio, como os serviços de conservação e limpeza, vigilância, copa e cozinha e outros do mesmo gênero. Essa terceirização é adequada e legítima, formalizando-se por de contratação administrativa e procedimento licitatório, como o permite a constituição e a legislação aplicável.

Entretanto, as funções institucionais primordiais e sensíveis dos entes administrativos são insuscetíveis de terceirização, inclusive e principalmente quando visam a propiciar, por via oblíqua, dissimulada locação de mão de obra – tudo em total descompasso com o sistema adotado constitucionalmente. Aqui estaremos diante de terceirização ilegítima, dela não se podendo socorrer a Administração Pública. (2022, p. 68)

Luciano Ferraz (2019) alinha-se aos doutos doutrinadores ao entender que o posicionamento da Administração Pública acerca da problemática encaminhou-se para a legitimação da contratação indireta apenas para as atividades-meio, em

panorama semelhante ao que existia na iniciativa privada antes das modificações introduzidas pela Lei de Terceirizações e pela Reforma Trabalhista em 2017¹⁶.

Para ele, a atual interpretação do Decreto-Lei 200/67 é a de que cargos relacionados às atividades-fim da Administração Pública serão apenas acessíveis por via de Concurso Público, salvo exceções constitucionais.

b. Atividades temporárias

Embora as atividades temporárias ocorram a partir da contratação de terceiros, há diferenças sensíveis em sua natureza em relação à terceirização *stricto sensu*. Essa é a posição de di Pietro, para quem as contratações temporárias não são uma espécie de terceirização em sentido estrito. Sua posição se explica por três diferenças fundamentais entre as espécies: a temporalidade e excepcionalidade, o vínculo direto com a Administração Pública e os limites à natureza da atividade a ser entregue ao trabalhador¹⁷.

Ao tratar da questão específica das contratações temporárias, temática da Lei 6.095/74 agora reformulada pela Lei 13.429/17, durante o julgamento conjunto das ADIs 5685, 5686, 5687, 5695 e 5735, o Ministro Relator Gilmar Ferreira Mendes pôde elucidar a relação entre atividades temporárias e atividades da Administração Pública:

¹⁶ Em outras palavras, a regulamentação federal direcionou a terceirização na administração pública para o conceito, haurido da jurisprudência trabalhista, de “atividade-meio” — se e na medida em que previu sortes de atividades materiais passíveis de execução indireta (limpeza, conservação, transporte etc.). Previu, ainda, que, para que tais atividades fossem “terceirizáveis”, seria fundamental a verificação da *correspondência ou não com o plano de cargos e salários do órgão ou entidade*. Almejou-se assim evitar que a terceirização de atividades autorizada pela lei (Decreto-lei 200/67) se transformasse em terceirização de mão de obra. (2019)

¹⁷ A contratação temporária é distinta da terceirização. Na contratação temporária por excepcional interesse público, a Administração Pública estabelece vínculo direto com o contratado, o que não ocorre na terceirização. Nesse último caso, o liame jurídico não se opera entre o Poder Público e a empresa e essa, por sua vez, mantém vínculo com o trabalhador. Evidente que a ausência de vínculo direto não desonera totalmente o órgão ou entidade estatal (...). Ademais, a terceirização na Administração Pública encontra limites concernentes à natureza da atividade a ser entregue ao trabalhador (apenas atividades-meio), limites não comungados pela contratação temporária. (di Pietro, 2022, p. 261)

Quanto à regra do concurso público, a meu ver, a legislação encontra-se em consonância com todo o arcabouço constitucional sobre a matéria e observa os preceitos devidos. É claro que a utilização de serviço temporário pela administração pública não pode configurar, jamais, burla a exigência de concurso público. No entanto, observada a legislação pertinente, deve o gestor, no exercício de sua competência, optar pela melhor forma de atender o interesse público e a eficiência administrativa, podendo se utilizar da contratação de empresas de serviço temporário.

[...]

O concurso público é a única via de ingresso em cargo ou emprego público e qualquer forma de utilização, pela administração pública, do serviço temporário para burlar a regra constitucional do concurso público já encontra sanção em nosso ordenamento e na jurisprudência do STF. Portanto, a contratação de empresa de serviço temporário para terceirizar o desempenho de determinadas atividades dentro da administração pública não implica em violação à regra do concurso público, uma vez que não permite a investidura em cargo ou emprego público, devendo a Administração observar todas as normas pertinentes a contratação de tais empresas. Não vejo, portanto, qualquer violação à Constituição Federal a determinar a nulidade da lei impugnada. Ante o exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 5685, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 20-08-2020 PUBLIC 21-08-2020)

Assim, resta claro que a questão da contratação nas atividades temporárias deverá sempre ser interpretada à luz das regras do Art. 37 da Constituição Federal. É por isso mesmo, especifica a doutrina, que a contratação temporária no caso de atividades-fim ou atividades principais ao órgão ou ente administrativo não viola a regra do concurso público.

A presença incontornável do critério de temporalidade também é de extrema relevância e justifica a constitucionalidade do ato que intenta contratar serviços temporários no âmbito da administração pública. Nesse sentido, Carvalho Filho estabelece que “a função há de ser temporária e, para adoção do regime, compre que a

situação seja excepcional no que diz respeito ao atendimento do interesse público” (2022, p. 65). O regime ao qual se refere o autor é aquele previsto no art 37, IX da CF. Para Cármen Lúcia Antunes Rocha, o excepcional interesse público deverá ter natureza “ímpar, singular, extraordinária” (1999, p.244). A tentativa de burla a esses critérios seria considerada *terceirização ilegal*, uma vez a tentativa do gestor de transformar em contrato de prestação de serviços por terceiros aquilo que é excepcional e gera laços entre Administração e empregado¹⁸.

Carvalho Filho (2022) ainda afirma que, em verdade, a Lei 6.095/74 não alcança as contratações da Administração Pública, uma vez que trata de contratações temporárias na esfera privada, e que a ação administrativa é limitada por critérios distintos. Indica o autor que cada ente deverá desenvolver a própria legislação atinente à contratação temporária pela administração pública. De fato, em nível estadual, a lei que trata das contratações temporárias pelo poder público é a Lei Ordinária nº 6.901/2014.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Nota Técnica teve como foco o conceito de Terceirização da Administração Pública em sua modalidade estrita, qual seja: atividades administrativas que diretamente envolvam recursos humanos relacionados à Administração Pública. A partir dessa introdução e para efeitos do presente texto, convencionou-se chamar tal modalidade de contratação indireta de Terceirização *stricto sensu*, em oposição àquela em sentido lato já explicitada pela conceituação de Celso Antônio Bandeira de Mello (2016).

¹⁸ Segundo entendemos, o verdadeiro servidor temporário, regido pelo regime especial, qualifica-se como *servidor público*, configurando-se entre ele e o poder público um vínculo de subordinação no que diz respeito à força de trabalho oferecida pelo servidor, muito embora seja temporária a função para a qual foi recrutado. Resulta, pois, que o recrutamento estabelecido nas condições estabelecidas na Constituição não traduz nenhuma terceirização, mas sim uma convocação de servidores públicos para o exercício de função pública. (Carvalho Filho, 2022, p. 66)

As principais discussões sobre o tema têm como objeto a limitação do escopo de atividades terceirizáveis permitidas, bem como a licitude da chamada contratação de mão de obra por empresa interposta. A isso é somada a diferença entre terceirização no sentido estrito e contratação temporária, sendo a contratação temporária uma espécie distinta da contratação indireta de serviços pela administração pública.

Como estratégia para a fiscalização dos contratos administrativos de terceirização, entende-se que a utilização da dicotomia conceitual entre atividades fim e meio é arriscada. Isso porque há posicionamentos relevantes tanto em defesa quanto em descrédito de tal divisão para efeitos de terceirização lícita e ilícita. Um exemplo incontornável é o posicionamento do TJRJ na ADI 0038188-96.2019.8.19.0000, anteriormente citada. O curso de ação mais cauteloso, portanto, será aquele baseado na interpretação literal das normas municipais, estaduais e federais. É o caso da utilização das diretrizes presentes na Lei 8.666/93 até a sua revogação e na Lei 14.133/21 quando i) for dela o regime escolhido pela administração pública ou ii) a partir do dia 1º de abril de 2023; recomenda-se ainda a utilização do Decreto Estadual nº 41.203/2008 para o estado do Rio de Janeiro, bem como do Decreto Federal 9.507/18 como referência teórica. Desta forma, interpreta-se literalmente o comando legal, reduzindo o ruído causado pelos posicionamentos divergentes acerca das atividades administrativas terceirizáveis.

É importante, ainda, a atenção à real vontade administrativa por trás da contratação de terceirizados. A diferença entre contratação de mão de obra e de serviços é, em verdade, a diferença entre uma terceirização lícita (aquela que não intenta estabelecer vínculo de pessoalidade com os trabalhadores contratados) e ilícita (a contratação de trabalhadores subordinados e pessoalmente engajados nas atividades administrativas, como se servidores públicos concursados fossem). A burla ao art. 18 da LC 101/2000 também pode ser um motivo para a terceirização ilícita, uma vez que a “contratação de serviços” não se encaixaria no somatório de gastos de pessoal limitados

pelo referido dispositivo. É necessário que se verifique a materialidade da contratação de serviços no caso de ser, em verdade, uma contratação de pessoal que vise burlar as disposições do art. 18, §1º da LRF.

Por fim, entende-se que o principal limite às ações administrativas ora tratadas é a redação do art. 37 da Constituição Federal, razão pela qual todas as contratações de terceiros devem levar em conta os princípios administrativos constitucionalmente materializados, além da legislação pertinente trabalhada ao longo do presente texto.

Ressalta-se que os Centros de Apoio Operacional, conforme previsão da Lei Complementar nº 106/200331 e Resolução GPGJ nº 2.402, de 2 de março de 2021, são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, dentre outras atividades, remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade.

7. LEGISLAÇÃO RELEVANTE

BRASIL. Constituição Federal. arts. 37; 84; 142.

BRASIL. Decreto-Lei 200/1967.

BRASIL. Lei 8.666/1993

BRASIL. Lei 14.133/2021

BRASIL. Lei 6.095/74

BRASIL. Lei 13.429/17

BRASIL. Lei Complementar 101/2000

UNIÃO. Decreto 9.507/2018

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição Estadual

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto 41.203/2008

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Ordinária nº 8.985/2020

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Ordinária nº 6.901/2014

MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAIÁ. Lei Municipal 2.772/2016

MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Complementar 09/2019.

MUNICÍPIO DE MIGUEL PEREIRA. Lei Orgânica Municipal

MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS. Lei Orgânica Municipal

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Temas de Repercussão Geral 725 e 256

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Súmula 331

8. REFERÊNCIAS

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

CARVALHO FILHO. José dos Santos. Terceirização no Setor Público: encontros e desencontros. *In: Terceirização na Administração Pública*. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

_____. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Zanella. Terceirização Municipal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In: Terceirização na Administração Pública*. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

_____. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2016

FERRAZ, Luciano. A terceirização na administração pública depois das decisões do STF. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-31/interesse-publico-terceirizacao-administracao-publica-depois-decisoes-stf>

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ROCHA. Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, Paulo Renato Fernandes da. A nova Lei Geral de Terceirização no Brasil. Porto Alegre: HS Editora, 2017.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Terceirização na Administração Pública. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/edicao-1/terceirizacao-na-administracao-publica>