

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
FATORES POSITIVOS E FATORES RESTRITIVOS**

Por  
Denise Reis Teixeira

Monografia apresentada como exigência final do  
CURSO MBA em Administração Judiciária da  
Fundação Getúlio Vargas, TURMA 01

Rio de Janeiro, 2004

## SUMÁRIO

Introdução.....	03
Delimitação do tema.....	05
Justificativa .....	06
Problemas.....	07
Objetivos.....	08
Revisão Literária. ....	09
Metodologia.....	10
Cronograma.....	11
Bibliografia.....	12

## INTRODUÇÃO

A prática da TERCEIRIZAÇÃO na Administração Pública não é novidade. É rotineira desde a publicação do Decreto-Lei nº 200/67 e Decreto-Lei nº 2.300/86, antigas normas sobre administração do setor público que também regulamentavam as licitações.

Atinge hoje, todos os segmentos do setor empresarial, seja ele público ou privado, no entanto, suscita polêmica, em especial quando tratada no âmbito do setor público, pois vem sendo adotada sem estar alicerçada nos requisitos básicos de gestão moderna: planejamento, organização, controle, coordenação e direção.

Acreditamos que somente a partir da utilização de novos padrões de gestão no setor público é que chegaremos a um processo de modernização total do governo, voltado para a busca e obtenção de resultados verdadeiramente positivos para o Estado, onde é possível desenvolver-se a TERCEIRIZAÇÃO, devendo, contudo, serem seguidas as premissas estratégicas usadas pela iniciativa privada.

Com o intuito de contribuir para esta modernização é que abordaremos neste trabalho de que maneira vem se desenvolvendo a TERCEIRIZAÇÃO de serviços nos órgãos públicos, em especial no que se refere aos aspectos legais, à luz da legislação constitucional e trabalhista, que cuidados devem ser observados, discorrendo sobre o Enunciado 331 do T.S.T, que trata da legalidade dos contratos de prestação de serviços, pois todo o embasamento de introdução da TERCEIRIZAÇÃO deve ser suportado pelo ordenamento jurídico vigente, regido segundo os preceitos jurídicos que predispõem tal iniciativa.

Sendo certo que a unidade administrativa organizacional do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro da qual fazemos parte – o Departamento de Infra-Estrutura Operacional – tem como uma de suas atribuições o gerenciamento e a fiscalização de serviços terceirizados, justifica-se a realização deste estudo, pelo fato de querermos apontar quais são, no cenário atual, as vantagens e as desvantagens de sua utilização na administração pública, visando a desenvolvermos um melhor trabalho, com a qualidade que deve ser sempre buscada, contribuindo para uma gestão de eficácia

administrativa, voltada para resultados.

|Considerando todo o tipo de mudanças que vivemos, é possível identificar uma série de itens que se caracterizam como vantagens competitivas advindas da TERCEIRIZAÇÃO, e outros que se caracterizam como desvantagens.

Apontaremos quais são estas vantagens e desvantagens nos órgãos públicos, analisando as circunstâncias que envolvem a questão, definindo o que é atividade-fim, esta de execução exclusiva do setor público e o que é atividade-meio, esta sim, que pode ser terceirizada, trazendo mudanças que terão reflexos administrativos e políticos, pois serão mudanças de postura, com um processo de gestão que levará, naturalmente, à revisão da missão do órgão público, modernização da máquina administrativa e otimização das técnicas de gerenciamento.

Em se tratando de TERCEIRIZAÇÃO, tema ainda objeto de inúmeras discussões, não poderemos deixar de mencionar algumas práticas mais comuns na administração pública e seus fatores de sucesso e insucesso, benefícios diretos e indiretos, tomando como um dos exemplos de unidade da administração pública o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que é cenário de contratação de serviços terceirizados.

O objetivo não foi esgotar o tema, abordado de maneira concisa, mas criteriosa, mas lançar algumas reflexões sobre ele e descrevê-lo de modo crítico, para permitir o amplo debate da prática da TERCEIRIZAÇÃO no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

## TERCEIRIZAÇÃO

### 1 – ETIMOLOGIA

O vocábulo terceirização não é encontrado nos dicionários mais utilizados, completos e conhecidos. É usado para designar uma moderna técnica de administração de empresas que visa ao fomento da competitividade empresarial através da distribuição de atividades acessórias a empresas especializadas nessas atividades, a fim de que possam concentrar-se no planejamento, na organização, no controle, na coordenação e na direção da atividade principal.

Recebe outras denominações, tais como terciarização (entendido como um neologismo; *terciariu* seria originário do latim, proveniente do ordinal *tertiariu*), focalização, horizontalização, *outsourcing*, externalização de atividades, subcontratação, filialização, reconcentração, desverticalização, exteriorização do emprego, parceria, contrato de fornecimento, entre outras. Quanto a esta última, apesar de ser mencionada pela doutrina jurídica com certa freqüência, entendemos apropriada somente para definir situações em que a terceirização revestiu-se de ilicitudes, pois, formado o contrato de prestação de serviços entre empresas, existe a regular contratação de empregados para os serviços terceirizados e, não raro, duram por anos, não podendo ser denominados de contratos inferiores ou de menor valor.

Alguns autores preferem o termo terciarização em virtude de que setor terciário na atividade produtiva seria o setor de serviços, sendo o primário a agricultura e o secundário a indústria.

Terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Terceiro é o intermediário, o interveniente. No caso, a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado ficaria fora dessa relação, daí, portanto, ser terceiro.

A terceirização, entretanto, não fica restrita a serviços, podendo também ser feita em relação a

bens ou produtos.

Segundo o autor Sergio Pinto Martins<sup>1</sup> de forma mais simples e objetiva, “por terceirização tem-se entendido o fato de a empresa contratar serviços de terceiros para suas atividades-meio”.

No magistério do professor Wilson Antonio Rodrigues Bilhalva<sup>2</sup> “terceirização é a transferência da execução de determinadas atividades empresariais, até então realizadas por pessoal próprio, para parceiros idôneos e especializados.”

Uma definição mais moderna é dada pelo autor Lívio Antonio Giosa<sup>3</sup> “é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua”.

## 2 – BREVE HISTÓRICO

### 2.1 – Origem

Ao examinarmos a terceirização faz-se necessário mencionar sua gênese e desenvolvimento no decorrer do tempo. Trata-se de uma realidade histórico-cultural, que

---

<sup>1</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *A Terceirização e o Direito do Trabalho*, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p.19.

<sup>2</sup> BILHALVA, Wilson Antônio Rodrigues. *Terceirização*, *Revista Síntese Trabalhista*, Porto Alegre, 96, jun/97, p.22.

<sup>3</sup> GIOSA, Lívio Antônio. *Terceirização uma Abordagem Estratégica*. São Paulo: Pioneira, 1997, p.14.

deve ser estudada de acordo com a noção de seu desenvolvimento dinâmico ao longo do tempo.

A terceirização encontra sua origem durante a II Guerra Mundial, quando os Estados Unidos aliaram-se a países europeus para combater as forças nazistas e também o Japão. As indústrias de armamento não conseguiam abastecer o mercado, precisando suprir o aumento excessivo da demanda e aprimorar o produto e as técnicas de produção.

Essa necessidade demonstrou que a atenção da indústria deveria voltar-se para a produção e as atividades de suporte deveriam ser transferidas para terceiros, o que, sem dúvida, gerou um maior número de empregos.

Antes da II Guerra Mundial já existiam atividades prestadas por terceiros, porém não poderíamos conceituá-las como terceirização, porque somente a partir deste marco histórico é que passa a interferir na sociedade e na economia, justificando seu estudo pelo Direito Social, que também sofre grande aprimoramento a partir de então.

Hoje, apresenta-se com maior ou menor intensidade em quase todos os países. Num mundo que caminha para a especialização em todas as áreas, a terceirização gera novos empregos e novas empresas, desverticalizando-as, para que possam exercer apenas a atividade em que se aperfeiçoaram, delegando a terceiros a execução dos serviços em que não se especializaram.

## 2.2 – Surgimento no Brasil

No Brasil a noção de terceirização foi trazida por multinacionais na década de cinquenta, pelo interesse que tinham em se preocupar apenas com a essência do seu

negócio. Também a recessão levou as empresas a refletirem sobre sua atuação. O mercado, cada vez mais restrito, acabou determinando a diminuição das oportunidades, possibilitando que novas abordagens fossem aplicadas para buscar a minimização das perdas. O exemplo da aplicação em outros países rapidamente foi acolhido pelas nossas empresas, pois o ambiente era propício.

Depois, na década de setenta (1973) verifica-se que a locação de mão-de-obra vinha se tornando freqüente, havendo mais de cinquenta mil trabalhadores nessas condições na cidade de São Paulo, que prestavam serviço a dez mil empresas. As empresas tinham por objetivo conseguir mão-de-obra mais barata, não pretendendo burlar as disposições da legislação trabalhista, que visavam a proteger o trabalhador.

A indústria automobilística é exemplo de pioneirismo em terceirização, ao contratar a prestação de serviços de terceiros para a produção de componentes do automóvel, reunindo peças fabricadas por aqueles e procedendo à montagem final do veículo.

As empresas que têm por finalidade a limpeza e conservação também são consideradas pioneiras na terceirização no Brasil, existindo, aproximadamente, desde 1967.

Ao mesmo tempo, a terceirização demonstrava o outro lado da moeda: o fomento para a abertura de novas empresas, com oportunidades de oferta de mão-de-obra, restringindo, assim, de certo modo, o impacto social da recessão e do desemprego. Ademais, o brasileiro, amplamente pesquisado, definiu há alguns anos atrás o seu perfil, respondendo que o seu principal sonho era abrir uma empresa e ser o dono do seu próprio negócio.

O crescimento desmesurado do Estado, fenômeno mundial que caracterizou o século passado e início deste, estendeu, com bastante amplitude, a dimensão do



conceito do serviço público, gerando um intervencionismo que procurava suprir a ausência de participação da iniciativa privada e, por outro lado, desenvolver o papel sócio –assistencial do próprio Estado.

Sem dúvida, essa atuação sem limites provocou uma reação dos detentores do capital, que passaram a enfrentar uma, até desleal, concorrência do Estado. Buscaram, então, no Direito Privado, alternativas para tratar problemas da Administração Pública, para contrapor o dilema “Estado burocrata” *versus* “particular eficiente”, e demarcar a fronteira do intervencionismo estatal, o que veio incrementar a terceirização, visando a que o Estado cumprisse suas atividades-fim.

### 3 – CONCEITOS

#### 3.1 – Terceirização

São vários os conceitos extraídos da doutrina a respeito dessa técnica. Mencionamos aqui alguns autores que, a nosso sentir, bem se expressaram sobre o tema.

Carlos Alberto Ramos Soares de Queiroz<sup>4</sup> a conceitua como sendo: “uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo das empresas que é a sua atividade-fim, permitindo a estas concentrar-se no seu negócio, ou seja, no objetivo final.” Américo Plá Rodriguez<sup>5</sup> refere-se nos seguintes termos:

**“ na complexidade da atividade econômica moderna, muitas vezes uma empresa encomenda a realização de uma tarefa, complementar e especializada, a outra empresa. Razões de economia de custos, de maior eficiência nos serviços, de utilização plena de equipamentos técnicos excessivos para uma só exploração, explicam a proliferação dessas contratações e subcontratações. Mas juntamente com esses casos em que não há dúvida de que se trata de empresas independentes que contratam entre si para desenvolver uma atividade econômica concentrada, há outros nos quais simplesmente o empregador procura elidir ou negligenciar suas responsabilidades trabalhistas ou de previdência social, promovendo artificialmente a ficção de uma empresa que figura em nome de uma pessoas (geralmente um ex-empregado) que aparece como contratando outros trabalhadores, mas que, na realidade, atua como simples intermediário da empresa principal, que é autêntica empregadora, tanto do que figura como intermediário como de seus empregados.”**

Para o autor Sergio Pinto Martins<sup>6</sup>, não há ainda norma jurídica que defina a terceirização. Ela consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Tal contratação pode ser para a produção de bens ou de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância e de manutenção em geral. Jerônimo Souto Leiria traduz terceirização como delegar a terceiros habilitados (idôneos e especialistas) atividades de apoio (as denominadas atividades-meio) da empresa contratante, que permanece realizando diretamente as chamadas atividades-fim, ligadas à vocação da empresa e as atividades-meio estratégicas (atividades de apoio que, por conveniência

---

<sup>4</sup> ROTORBELLA (apud Rubens Ferreira de Castro, *A Terceirização no Direito do Trabalho*. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>5</sup> PLÁ RODRIGUEZ (apud Rubens Ferreira de Castro, 2000, p.79).

gerencial, não são repassadas a terceiros). Nota de rodapé – Gerenciamento de contratos na Administração pública.

### 3.2 - Administração Pública

Em conceito estrito, administração pública, sem divergir do sentido equivalente em administração privada, significa a simples direção ou gestão de negócios ou serviços públicos, realizados por todos os seus departamentos ou institutos especializados, com a finalidade de prover às necessidades de ordem geral ou coletiva.

Em sentido lato, não podemos nos furtar a mencionar o mestre Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup>:

**“Administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.”**

Num sentido ainda mais amplo, administração pública pode ser compreendida como uma das manifestações do poder público na gestão ou execução de atos ou negócios políticos. A administração pública se concentra, portanto, em melhor amparar a efetiva realização dessas atividades, defendendo os interesses estratégicos e sociais do Estado.

Na sua linha de atuação, deve atentar-se a princípios basilares existentes em nossa nação, quais sejam: legalidade, moralidade, impessoalidade e finalidade e publicidade.

---

<sup>6</sup>MARTINS, Sérgio Pinto. *Op. Cit.*, p.19.

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p.57.

O princípio da legalidade possui enraizado em si o conceito de que “ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer algo senão em virtude de lei”, sendo permitida a realização de todos os atos não atentatórios às normas legais.

Moralidade se relaciona com o agir aceito pela maioria da sociedade. A moralidade tem íntima relação com o agir ético sem agressões aos valores sociais. Enquanto o princípio da legalidade exige respeito às normas escritas (positivadas) o da moralidade exige respeito às normas não escritas, mas vigentes na sociedade.

A impessoalidade e a finalidade implicam que a administração não faça distinção entre pessoas que com ela se relacionem, sempre agindo de acordo com a finalidade almejada pela instituição no ato em questão.

A publicidade é uma exigência legal para os atos da administração pública e visa a restringir as possibilidades de desvirtuamento nesses atos, pois coloca à disposição da coletividade as informações sobre o ocorrido, contando, assim, com uma fiscalização intimidante por parte dos cidadãos.

### 3.3 – Serviço Público

Por serviço público entende-se todo aquele que é instituído, mantido e executado pelo Estado, através de suas instituições e de seus órgãos, com o objetivo de atender os seus próprios interesses e de satisfazer necessidades coletivas. É o complexo dos meios, do pessoal e do material, com os quais uma pessoa administrativa se desempenha da sua tarefa.

Estão sempre integrados em uma administração pública. São executados através dos poderes públicos, ou de seus órgãos legitimamente autorizados.

A doutrina jurídica<sup>8</sup> define serviço público como sendo:

**“toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela administração pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico.”**

A prestação de serviços pelo Estado faz parte de sua missão, ou seja, ele existe enquanto prestador de alguns serviços ou atividades inerentes à sua essência.

Podemos ainda traduzir serviço público<sup>9</sup> como:

**“toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”**

Num conceito mais moderno, pode ainda ser definido como um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros, sob um regime de Direito Administrativo, ficando o Estado concentrado apenas nas atividades próprias de império, que são indelegáveis.

#### 4 – NATUREZA JURÍDICA

---

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de Mello. *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p.1.

<sup>9</sup> DI PIETRO Maria Sylvania, *Parcerias na Administração Pública*. 4ª. ed.[SL] Atlas –2002.

Há várias concepções a serem analisadas. A natureza jurídica da terceirização é contratual, consistindo no acordo de vontades celebrado entre duas partes. De um lado a contratante, chamada de tomadora, e de outro a contratada, chamada de prestadora, pelo qual uma prestará serviços especializados de forma continuada à outra, em caráter de parceria.

Dependendo da hipótese em que a terceirização for utilizada, haverá elementos de vários contratos, sejam eles nominados ou inominados. Poderá ainda haver a combinação de elementos de vários contratos distintos: de fornecimento de bens ou de serviços; de empreitada, onde o que interessa é o resultado; de franquia; de locação de serviços, onde o que importa é a atividade e não o resultado; de concessão; de consórcio; de tecnologia; com transferência de propriedade industrial, como inventos, fórmulas etc. Daí a dificuldade de definir exatamente qual a natureza jurídica da terceirização.

Enquadra-se em uma das espécies contidas no gênero denominado “contratos de atividade”, entendidos como aqueles em que alguém se compromete a colocar a sua atividade em proveito de outrem mediante remuneração. Esta forma de contratação tem algumas similitudes com formas contratuais já consagradas pelo Direito Comercial, mas se encaixa nas formas contratuais do Direito Civil.

O autor Sérgio Pinto Martins<sup>10</sup> defende que não se poderia utilizar a expressão “contrato de fornecimento” para falar de terceirização, pois diria respeito a um contrato de Direito Comercial e, no caso, apesar de existir o referido contrato, o que realmente vai interessar é a relação do trabalhador e do terceirizado com o contratante que recebe a prestação de serviços. A isso não poderíamos dar o nome de contrato de fornecimento, mas estaria muito mais próximo da subcontratação, da locação de serviços ou da empreitada.

---

<sup>10</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Op. Cit.* 1996.

Tanto a empreitada quanto a locação estão previstas em nosso Código Civil, respectivamente nos artigos 1.237 e 1.216. Diferem entre si, pois a primeira é conceituada como sendo o contrato em que uma das partes se propõe a fazer ou a mandar fazer certa obra, mediante remuneração determinada ou proporcional ao serviço executado, enquanto a segunda é o contrato em virtude do qual, dos contratantes, o locador se compromete a prestar certos serviços, que o outro, denominado locatário, se obriga a remunerar. Enquanto na empreitada o que se contrata é o resultado, portanto sem qualquer caráter subordinativo, na locação de serviços o locador, colocando sua atividade à disposição do locatário, fica vinculado às instruções deste, presente, portanto, certa subordinação. Enquanto na empreitada a remuneração é baseada na conclusão da obra, na locação de serviços está adstrita ao tempo gasto para execução dos serviços. Na empreitada o risco pelo fornecimento dos materiais corre por conta do empreiteiro; na locação de serviços inexistente este fornecimento, sendo do locatário a responsabilidade por tais materiais.

Podendo a terceirização compreender tanto a execução de uma obra quanto a execução de um serviço, resta claro que a análise do contrato celebrado determinará quais as regras a serem aplicadas no âmbito do Direito Civil, ora caracterizando-se como empreitada, por vezes com fornecimento de materiais, ora como locação de serviços.

Para o Direito do Trabalho o que interessa é perquirir se na terceirização existem atos que visem a fraudar, impedir ou desvirtuar a aplicação dos direitos trabalhistas, afastando-os e garantindo a aplicação de tais direitos.

## 5 – ATIVIDADE –MEIO E ATIVIDADE-FIM

A doutrina se apresenta de maneira divergente com relação ao tema. Os estudos desdobram-se em duas correntes de opinião. Para alguns, a atividade-fim está relacionada à essencialidade do serviço, o que poderia permitir a conclusão de que a atividade-meio não seria essencial. Outros doutrinadores propugnam que a atividade-fim está intrinsecamente ligada ao objeto social da pessoa jurídica, o que permitiria dizer que as demais atividades, ainda que indiretamente ligadas a seu objeto (e todas são), salvo casos específicos e isolados, não seriam caracterizados como atividades-fim.

O autor Wilson Alves Polônio<sup>11</sup> coloca-se favorável à segunda corrente. Para ele, a primeira apresenta dificuldades em visualizar, na prática, a aplicação do critério de identificação da atividade-fim. A essencialidade está relacionada à necessidade. Assim, qualquer serviço, cuja paralisação implique descontinuidade das operações normais da empresa e do cumprimento de seu objeto social, são necessárias e, portanto, essenciais = atividade-fim.

A segunda corrente, para o citado autor, apresenta-se mais coerente, mais de acordo com os sistemas operacionais das empresas, apesar de também ser difícil identificar a atividade-fim. Nesta linha de pensamento, os serviços de manutenção de máquinas e equipamentos, transportes etc seriam classificados como atividades-meio e, portanto, passíveis de terceirização. Na área administrativa, todo e qualquer serviço poderia ser terceirizado, vez que não estaria **diretamente** ligado ao objeto social. Como o autor, preferimos concordar com a segunda corrente. Contudo, acreditamos que qualquer critério que se queira adotar tem como pressuposto sua finalidade.

Pode ser entendida como atividade-meio a desempenhada pela empresa, porém que não coincide com seus fins principais. Diz respeito à atividade secundária da empresa ou órgão da administração pública, não se referindo à sua própria atividade normal. São tarefas que contribuem direta ou indiretamente para o sucesso destas.

---

<sup>11</sup> POLÔNIO, Wilson Alves. *Terceirização- Aspectos Legais, Trabalhistas e Tributários*. São Paulo: Atlas.2000 p..35.



É necessária a coexistência de elementos que garantam licitude à terceirização. Da mesma forma que necessitamos da existência da empresa prestadora de serviços regularmente constituída, ausência de personalidade e subordinação direta entre o trabalhador e a tomadora, temos que a terceirização somente é admitida para execução de serviços auxiliares não ligados ao fim principal da contratante. Esses serviços são conhecidos como atividades-meio, (termo adotado pelo Enunciado 331 do TST). Contudo, classificar atividade-meio, simplesmente, como serviço auxiliar de determinada empresa confere um critério muito subjetivo, com o qual não combinam as normas de Direito. Possibilita que maus empresários, classificando serviços essenciais como auxiliares, fraudem a aplicação das normas tutelares do Direito do Trabalho.

A atividade-fim comporta a essência de especialidade da empresa ou órgão público, função para a qual foi criado e opera. Normalmente, podemos identificar a atividade-fim a partir da análise do contrato-social, estatuto ou norma legal de criação. Nesses documentos, provavelmente, podemos encontrar uma disposição expressa que identificará o objeto da empresa, sua habilitação.

Dois critérios são importantes para caracterizar a atividade-fim: esclarecer, dentro do possível, qual o objetivo de criação da organização e identificar, dentro das tarefas por ela realizadas, as que agregam maior valor ao produto ou serviço prestado, as que possuam maior especialização e diferenciação em relação ao mercado.

Para utilizar um exemplo bem claro, podemos dizer que uma transportadora tem como atividade-fim transportar mercadoria de um lugar para outro, independentemente do veículo utilizado. Já uma locadora de veículos tem como atividade-fim colocar à disposição de clientes os veículos desejados, independentemente do uso específico pretendido.

Como já dito anteriormente, no caso dos serviços públicos, eles o são porque fazem parte da “missão” do Estado que é prestador de alguns serviços e, para desenvolvê-los, exerce atividades inerentes à sua essência. A regra poderia ser: todas as atividades estatais de poder ou de império são indelegáveis e, portanto, não podem ser terceirizadas, e todas as demais que não apresentam tal característica podem ser terceirizadas pelo Estado.

Ao lado do serviço público propriamente dito, pode-se dizer, com segurança, que o Estado exerce outros serviços não definidos como públicos, a exemplo da limpeza dos prédios que abrigam seus setores. Muito embora sejam distintos, não é difícil causar confusão. É importante dizer que o Poder Público pode valer-se deles de forma direta, executando-os por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando contrata terceiros que possam, em seu lugar, executar a atividade desejada, que é, no caso,

atividade-meio.

Mas não se pode negar que é difícil estabelecer especificamente o que é atividade-meio e o que é atividade-fim, quer pela gama de atividades existentes dentro de qualquer setor empresarial, quer pela dinâmica empresarial no desenvolvimento de novas técnicas produtivas, de bens ou serviços. Melhor mesmo é verificar o conjunto de atividades que o empregador, no caso a Administração Pública, definiu como específico dos integrantes do seu quadro de pessoal.

As atividades que o Poder Público não oferece diretamente à comunidade podem ser executadas por terceiros. Pois não se discute o princípio da supremacia do interesse público, por tratar-se de atividade interna, muito embora todos os atos da Administração Pública devam atender à lei. Mas vale ressaltar que podem surgir dúvidas quando o Estado delega a um terceiro a execução de um serviço que será oferecido à população.

Cabe ainda esclarecer quanto à atividade-fim e atividade-meio que a Instrução Normativa número 03, de 28.08.97, do Ministério do Trabalho, em seu artigo segundo diz que são passíveis de terceirização os serviços fora do âmbito das atividades-fim e **normais** (grifo nosso) da contratante, ou seja, que não só as atividades-fim, mas também as atividades normais não podem ser terceirizadas. Se buscarmos a definição de atividades normais, parece-nos razoável concluir que qualquer atividade necessária e imprescindível à consecução do objeto social de uma empresa ou órgão público seria atividade normal.

## 6 – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

É uma forma adotada pela sociedade para se organizar em torno das atividades econômicas. Integra o chamado setor terciário da economia. Todo serviço é composto por fatores que se integram: mão-de-obra, tecnologia, equipamentos, matéria-prima e outros. O conjunto harmônico desses fatores constitui a atividade, em sua essência. A prestação de serviços é consequência ainda do avanço das novas tecnologias.

Por “prestadora de serviços devidamente constituída”, devemos entender o termo empresa, sob a ótica do Direito do Trabalho, pelo texto do artigo segundo da CLT, que, conceituando a figura do empregador, autoriza que a empresa, individual ou coletiva, pertença a grupo econômico e, ainda, equipara algumas figuras a tal condição.

Por “devidamente constituída” devemos entender a empresa regularmente inscrita nos órgãos competentes. Será necessário, ainda, que a prestadora de serviços seja proprietária dos bens materiais e imateriais para a execução dos serviços. Do contrário, existindo um intermediário que somente arregimenta trabalhadores para outro, sem qualquer investimento e assunção dos riscos da atividade econômica, apenas teremos aperfeiçoada a chamada “locação de mão-de-obra”, decorrendo que a relação de

emprego se estabelecerá diretamente com o locatário dos serviços, ou seja, o tomador.

Para completar o entendimento sobre o termo “empresa” devemos utilizar o conceito conferido pelo Direito Comercial, que a define como sendo “a atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços”.

Essa “locação de mão-de-obra” é vedada por nosso ordenamento jurídico trabalhista. Dispõe o artigo nono da CLT:

“Serão nulos de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.”

Em consequência, o disposto nos artigos 2, 3 e 442 do mesmo Diploma Legal determina a existência da relação de emprego com o tomador, ensejando o afastamento do “locador de mão-de-obra” que especula com a diferença entre o preço ajustado com o empregador e os salários pagos aos seus colaboradores.

A terceirização sob a forma de prestação de serviços não encontra impedimentos legais à sua implementação, desde que executada corretamente e aplicada a situações adequadas, nas quais não se configurem os pressupostos caracterizadores do vínculo empregatício na relação estabelecida entre o tomador e o prestador dos serviços.

Assim, para as modalidades de prestação de serviços que não se ajustam ao conceito legal do contrato de trabalho, seja pela inexistência de subordinação e personalidade, como veremos mais adiante, seja pela falta de continuidade, aplicam-se as regras da locação de serviços.

A locação de serviços é o contrato em que uma das partes (locador) obriga-se a prestar uma atividade a outrem (locatário), mediante o pagamento de remuneração e sem subordinação. Na Locação de serviços contrata-se uma atividade e não um resultado, inexistindo subordinação entre o locador dos serviços e o locatário. Contrata-se uma atividade profissional ou um serviço, mas nunca um resultado.

Distingue-se a locação de serviços da empreitada. Normalmente, a locação tem por

preponderância uma atividade intelectual, enquanto a empreitada envolve uma atividade braçal. A locação de serviços tem por objetivo uma atividade, enquanto a empreitada visa a um resultado.

A terceirização muitas vezes é feita sob a forma de locação de serviços, como do advogado, do médico, do engenheiro. Pode, assim, ser feita tanto com uma pessoa física como uma pessoa jurídica, envolvendo prestação de serviços.

Deve-se evitar que a terceirização seja feita para a prestação de serviços por pessoa física, pois, se houver subordinação desta, haverá contrato de trabalho e não locação de serviços. Em alguns casos a jurisprudência considera que, se o trabalhador está inserido na atividade principal da empresa, ainda que na condição de suposto autônomo, mas existindo subordinação, estará configurada a relação de emprego.

## 7 – TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ASPECTOS LEGAIS

### 7.1 – Direito Civil

A terceirização pode se utilizar de várias formas de contratos de natureza civil. Os principais são:

a ) empreitada – é o contrato em que uma das partes – o empreiteiro – se obriga a realizar trabalho a outra – o dono da obra – sem subordinação, com ou sem fornecimento de material, mediante pagamento de remuneração global ou proporcional ao serviço feito. Pode ser de mão-de-obra ou também chamada de labor ou empreitada mista, em que o empreiteiro presta os serviços, mas também fornece o material a ser utilizado na obra. É regulada no novo Código Civil nos artigos 610 a 626 (artigos 1.237 a 1247 do Código Civil de 1916).

Distingue-se da locação de serviços porque nesta contrata-se uma atividade e na empreitada contrata-se um resultado, embora em ambas ocorra a independência e autonomia na prestação dos serviços. O empreiteiro tanto pode ser pessoa física como jurídica (enquanto que o empregado só pode ser pessoa física, conforme o artigo terceiro da CLT).

O empreiteiro não é subordinado, enquanto que o empregado deve subordinação ao empregador. No contrato de trabalho não se contrata um resultado, mas sim uma atividade, em que o empregador exerce sua direção sobre a atividade do

trabalhador/prestador de serviços. O empreiteiro não está submetido ao poder de direção sobre o seu trabalho, que ele exerce com autonomia. O empreiteiro pode ser contratado para a construção de uma obra ou apenas de parte dela.

b) subempreitada – é o mesmo que empreitada. Apenas a empresa ou pessoa física empreiteiro contrata um terceiro para executar parte dos serviços. Como, por exemplo, as empresas empreiteiras de construção civil, que contratam outros (as) para executar certos serviços: de elétrica, de hidráulica, de pintura etc.

c) locação de serviços – o novo Código Civil regula a locação de serviços nos artigos 594 a 609 ( artigos 1.216 a 1236 do Código de 1916). O artigo 594 permite que toda espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, seja contratada mediante retribuição

d) parceria – na parceria, de um modo geral, há colaboração entre os parceiros, visando à obtenção de lucro. No contrato de trabalho, como já dito, há subordinação do empregado ao empregador.

## 7.2 – Nova Ordem Constitucional

Não existe norma vedando a contratação de serviços por terceiros. O artigo 170 da Constituição Federal consagra o princípio da livre iniciativa, mostrando serem lícitos quaisquer serviços, como se observa no já mencionado Código Civil, quando trata da locação de serviços e da empreitada.

A Constituição Federal de 1988, acolhendo a classificação de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, estabeleceu a categoria dos servidores públicos, subdividindo-a em servidores públicos civis (Administração Direta, Autárquica e Fundacional, pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Pública) e servidores públicos

empregados (empresas públicas e sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública).

Daí surgiu a noção de Regime Jurídico Único – RJU – para servidores públicos civis e a possibilidade da aplicação da CLT para servidores públicos empregados, conforme dispôs o artigo 173, parágrafo primeiro, do Estatuto Político Fundamental, que, à propósito lembre-se, permite a exploração de atividade econômica pelo Estado nas duas restritas hipóteses que elenca no *caput*.

Para ambos os regimes de trabalho – RJU e CLT – foi estabelecido no art. 37, inciso II, a obrigatoriedade da prévia participação e a aprovação em concurso público. Logo, a caracterização da relação de emprego com a Administração Pública passou a requerer a prévia submissão ao concurso público.

No âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, a terceirização, como contrato de fornecimento de mão-de-obra, não tem guarida, justamente porque a Constituição, no artigo 37, inciso II, exige que a investidura em cargos, empregos ou funções se dê sempre (grifo nosso) por concurso público.

Segundo Maria Sylvia Di Pietro<sup>12</sup>, a única hipótese em que se poderia enquadrar a contratação temporária, sem concurso, seria aquela prevista no artigo 37, inciso IX, da CF, que prevê a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Mas tal dispositivo não é auto-aplicável. Ele só pode ser aplicado quando disciplinado em lei de cada ente governamental; essa lei é que dirá como se faz a contratação e as hipóteses em que ela será possível. Contudo, os mencionados contratos (fornecimento de mão-de-obra) têm sido celebrados sob a forma de prestação de serviços técnicos especializados, para assegurar uma aparência de legalidade. Não há, de fato, tal prestação de serviços, pois a empresa contratada se limita, na realidade, a fornecer mão-de-obra para o Estado, contratando pessoas, sem concurso público, para que prestem serviços em órgãos da Administração Direta e Indireta. Essas pessoas, não têm qualquer vínculo com a entidade

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia. *Op. Cit.*, 2002



onde prestam serviços, não assumem cargos (a não ser em comissão), empregos ou funções e não se submetem às normas constitucionais sobre servidores públicos. A terceirização, nesses casos, se enquadra nas modalidades de terceirização tradicional ou com risco, porque mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública; não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento e o nepotismo. Muitas pessoas que não conseguem ingressar no serviço público através de concurso, são contratadas pelas empresas (supostamente prestadoras de serviços) e permanecem, via de regra, durante anos, como “funcionários de fato”.

O Decreto número 2.271, de 07.07.1997, que regulamenta a contratação de serviços por órgãos da Administração Pública, dispõe, em seu artigo quarto, incisos II e IV, que é vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra e subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante. Tais pressupostos, que caracterizam o vínculo empregatício com o contratante, fazem-se presentes em diversos contratos (irregulares) da Administração Pública, o que levou o TST a exarar alguns Enunciados, normatizando a questão, como veremos mais adiante.

Contudo, a lição de Marcos Juruena Villela Souto<sup>13</sup> se apresenta de forma diversa do que foi explicitado acima. Para esse autor, a exigência do art. 37, II destina-se ao provimento de cargo público e não para a contratação de serviço. No cargo público, busca-se uma relação individual e hierarquizada. No contrato o que se quer é a realização de uma atividade (o resultado e não apenas a pessoa executante..

Neste caso, não haverá que se falar em quebra de isonomia ou de impessoalidade, vez que a para a contratação de serviços a seleção pelo mérito, a competitividade e a igualdade entre os competidores são alcançados através da licitação,

---

<sup>13</sup>SOUTO, Marcos Juruena Villela . *Desestatização, Concessões e Terceirização*. [SL]: Brasília Jurídica, 2002.

conforme a CF, artigo 37, inciso XXI. A terceirização deve envolver cuidados, em especial no que concerne à moralidade administrativa. Deve abranger serviços específicos, não sendo meio de se alocar toda e qualquer mão-de-obra na estrutura estatal. Deve ser vantajosa, trazendo não só economia, mas também economicidade, em relação à manutenção de um quadro permanente, sendo certo que tal vantagem não é apenas a financeira mas, também e principalmente, a técnica, viabilizando a contratação de especialistas de fora da Administração. O preço deve ser global, abrangendo o complexo de materiais e recursos humanos, não devendo a Administração se intrometer nos critérios internos de remuneração ou de divisão de tarefas, mas, tão-somente, exercer um controle sobre o resultado final, sendo legítimo exigir um padrão de qualidade, tal como experiência e/ou formação mínima dos profissionais envolvidos.

Destarte a posição do autor seja, a nosso sentir, coerente e bem fundamentada, na prática, o que se vê é a contratação de mão-de-obra, por interposta pessoa, vez que não há a exigência de qualificação necessária, permanecendo quadros de pessoal estruturado pelo apadrinhamento e nepotismo.

Para resumir o ordenamento jurídico constitucional vigente sobre o tema, podemos dizer que a instituição, regulamentação, execução e controle dos serviços públicos são, via de regra, do Estado. É a Administração Pública, direta ou indireta, quem decide, nos termos de sua competência legal, e constitucional, quais os serviços que irá oferecer aos cidadãos e de que forma.

A doutrina aponta duas formas de prestação de serviço público: a centralizada (direta) e a descentralizada (indireta) que, por conveniência e oportunidade, podem, em princípio, ser utilizadas pelo Poder Público.

É centralizada quando o Estado, em seu nome e sob total responsabilidade, vale-se de seus próprios órgãos para executar um serviço público. É prestação descentralizada ou indireta, quando a execução é atribuída a outra entidade, diferente da Administração Pública, para que a realiza em consonância com a lei e o interesse comum.

Tal descentralização pode se dar através de uma pessoa pública, (como é uma Autarquia) ou de uma pessoa privada (empresa privada, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação) na qualidade de autorizatária, permissionária, concessionária ou contratada, conforme o interesse. Esta forma consagrada de prestação dos serviços estatais deveria eliminar qualquer dúvida sobre a possibilidade de se ter interposta pessoa trabalhando junto à Administração Pública. Contudo, a burla, em especial da maneira

correta de se contratar empresa privada, termina por não eliminar tal possibilidade.

### 7.3 – Direito do Trabalho

Não podemos falar dos aspectos legais da terceirização, sem falar em contrato de trabalho, relação de emprego e os elementos que a caracterizam, a fim de deixarmos bem claros e definidos os pontos que geram o vínculo empregatício que, na terceirização, **não deve e não pode existir**, entre o tomador do serviço (contratante) e o contratado.

#### 7.3.1 – Contrato de Trabalho

“O contrato de trabalho é o negócio jurídico pelo qual uma pessoa física se obriga, mediante remuneração, a prestar serviços, não eventuais, a outra pessoa ou entidade, sob a direção de qualquer das últimas”<sup>14</sup>. Seu objeto é a prestação de serviço subordinado e não eventual ao empregador, mediante o pagamento de salário. O trabalho autônomo prestado a uma pessoa física ou jurídica não geral contrato de trabalho.

---

<sup>14</sup> MARTINS, Sergio Pinto. *Op. Cit.* p.70

É ainda bilateral, consensual, oneroso, comutativo e de trato sucessivo e pode ser firmado por prazo determinado ou indeterminado.

As partes são denominadas empregado e empregador (artigos segundo e terceiro da CLT). Empregador é a pessoa física ou jurídica que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviços do empregado (artigo segundo da CLT). A lei brasileira define o contrato de trabalho como o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego (artigo 442 da CLT). Tal disposição indica uma idéia de contrato (acordo de vontades), combinada com a teoria institucionalista (relação de emprego).

A teoria predominante é a de que o contrato de trabalho tem natureza contratual, em virtude do acordo de vontades, pois o empregado só trabalha na empresa se assim o desejar, o mesmo ocorrendo em relação à contratação do trabalhador por parte do empregador<sup>15</sup>.

A origem histórica do contrato de trabalho está sedimentada na sociedade romana, que tinha atividade produtiva baseada na prestação de serviços, porém naquela época por trabalho escravo. O Direito Romano, visando a regular juridicamente o trabalho daqueles que não eram escravos, estabelecia o *locatio conductio* (contrato formado quando se prometia, por certa paga, uma coisa para fruir, um serviço para prestar, uma obra para fazer)<sup>16</sup> que se apresentava em três espécies: *locatio rei*, *locatio operis* e *locatio operarum*. A primeira tratava de locação de coisas, a segunda ligada ao contrato de empreitada, ou seja, a contratação para realização de algo em seu todo, sem levar em conta a razão dos serviços que seriam prestados. A terceira é aquela onde existia a contratação de um serviço. A construção de um prédio ou a plantação de um jardim são

---

<sup>15</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro, (apud Sergio Pinto Martins. *A terceirização e o direito do Trabalho p. 61*)1989 A:91)

<sup>16</sup> GOMES, Orlando e GOTTSCHALK, Élson, *Curso de Direito do Trabalho*, p.110 (apud Sergio Pinto Martins *A terceirização e o Direito do Trabalho p. 61*) 28

exemplos da *locatio operis*, enquanto a vigilância do prédio ou a manutenção do jardim são exemplos da *locatio operarum*.

Apesar desta modalidade contratual para prestação de serviços existir no Direito Romano, as primeiras lições sobre a natureza da relação jurídica entre empregado e empregador defendiam teorias anticontratalistas. Atualmente é que está sedimentado na doutrina que a natureza desta relação é, como já dissemos, contratual.

As teorias anticontratalistas sucumbiram com a evolução do Direito do Trabalho, restando afastadas pela doutrina contemporânea e pelo Direito Positivo, que estabelece a liberdade do trabalho e da atividade econômica.

No Direito do Trabalho Brasileiro a aplicação da teoria contratualista está presente no Direito Positivo através da Consolidação das Leis do Trabalho, que dispõe: “Art. 442. Contrato individual de trabalho é o acordo tácito ou expresso, correspondente à relação de emprego”. Quanto à forma de contratação, a CLT dispõe: “Art. 443. O contrato individual de trabalho poderá ser acordado tácita ou expressamente, verbalmente ou por escrito e por prazo determinado ou indeterminado”.

Portanto, é pacífico o entendimento de que a teoria contratualista foi consagrada pelo Direito do Trabalho para designar a natureza jurídica decorrente da relação de emprego, especialmente no Direito pátrio.

Quanto à relação de emprego, para sua configuração é necessário o atendimento aos seguintes requisitos:

- trabalho prestado por pessoa física para outra, física ou jurídica. Não é possível a prestação de serviços por pessoa jurídica (ou animal);

- continuidade na prestação de serviços. Aquele que presta serviços eventualmente não é empregado. É, portanto, o contrato de trabalho um pacto de trato sucessivo ou de duração;

- subordinação do empregado ao empregador, ao receber ordens de serviço.

O empregado é dirigido pelo empregador, que o fiscaliza; essa subordinação pode ser jurídica ou hierárquica;

- o pagamento de salário pelos serviços prestados. O contrato de trabalho não é gratuito, mas oneroso;

- prestação pessoal de serviços. O trabalho tem que ser prestado pelo empregado e não por outra pessoa. Daí dizer-se que o contrato de trabalho é *intuitu personae*.

Esta relação produz efeitos jurídicos e por vezes se estabelece independentemente da vontade de formação do contrato de trabalho, decorrendo daí a necessidade de ser regulada pelo Direito do Trabalho e objeto destacado do estudo do contrato de trabalho.

Por força do artigo terceiro da CLT, a relação de emprego surge espontaneamente em determinadas situações, independentemente da expressa manifestação da vontade das partes que a integram. Nem sempre haverá necessidade de efetiva formação de contrato de trabalho para que exista a relação de emprego.

A relação de emprego desencadeia a aplicação das normas trabalhistas sem que tenham existido anteriormente tratativas para formação do contrato de trabalho, tais como ajuste de salário, duração do trabalho, jornada diária etc.

Logo, o Direito do Trabalho não tutela exclusivamente o empregado que firmou contrato válido, verbal ou escrito, expresso ou tácito, mas também aquele que se revestiu de todas as características de empregado ante simples prestação de serviços não-eventual e remunerada, ainda que não tenha esboçado ânimo de formação do ato jurídico.

### 7.3.2 – Pessoalidade, Subordinação Direta e Habitualidade

A pessoalidade se infere da expressão “... *assumindo os riscos da atividade econômica, admite assalario e dirige a prestação pessoal de serviços*”..., conforme o artigo segundo da CLT é importante característica identificadora da relação trabalhista, significando que o serviço deve ser prestado sempre pela mesma pessoa da relação contratual. Caso haja substituição do empregado, nasce outra relação contratual. O que não ocorre com a prestação de serviços de natureza não trabalhista. Nesse caso, os prestadores de serviços podem ser substituídos, sempre que as circunstâncias assim o exigirem, numa mesma relação contratual.

O contrato de trabalho gera para o empregado uma obrigação de fazer consistente na prestação do serviço convencionado pelas partes. Esta obrigação não é fungível, isto é, não pode ser prestada por outrem, mas tão-somente por quem a contraiu.

Por isso é que se exige a ausência de pessoalidade entre o empregado da prestadora de serviços e o tomador desses, para que não se constitua, aí, relação de emprego, ou o contrato de trabalho.

Assim, fica bastante claro que nos contratos de terceirização não deve interessar ao tomador a pessoa que irá executar os serviços, mas exclusivamente a execução desses. Não interessa também o número de empregados que irá executar os serviços, mas sim que estes sejam feitos na forma contratada com a prestadora dos serviços.

Da mesma forma que a pessoalidade, também não deve existir a subordinação jurídica direta na relação entre o tomador e o empregado da empresa prestadora.

A subordinação hierárquica significa a ligação do poder disciplinador do empregador para com o empregado, exteriorizada à medida que o empregador dita as

regras, metodologia de trabalho, tempo de execução, tipo de serviço a ser realizado, remaneja o prestador de serviço de um local para outro, demite-o etc.. Essa subordinação jurídica, estabelecida pelo artigo terceiro da CLT como dependência, é que confere ao empregador o direito de determinar quando, onde e como o empregado deverá executar os serviços, obedecidas as normas tutelares do contrato individual.

Para que a terceirização não se revista de nulidade, para que não seja utilizada para desvirtuar, impedir, burlar a aplicação das normas de Direito do Trabalho, não poderá existir subordinação jurídica direta na relação entre o empregado da prestadora de serviços e a tomadora. Não poderá o tomador estabelecer ordens técnicas ou regulamentares diretas ao trabalhador contratado pela prestadora de serviços. Havendo fiscalização e direção exercidas, diretamente, pela tomadora dos serviços em face do empregado da prestadora, descaracteriza-se a terceirização lícita. À tomadora é facultado, somente, o direito de dirigir e fiscalizar as atividades da prestadora e não diretamente a prestação dos serviços dos empregados desta.

A habitualidade é o requisito complementar do artigo terceiro da CLT que caracteriza a relação de emprego. Os serviços prestados não podem ser de natureza eventual.

Essa eventualidade não pode ser confundida com o trabalho periódico, ou seja, aquele realizado semanal ou mensalmente. A eventualidade significa que, vez ou outra, alguém presta serviços para um tomador, não implicando periodicidade definida e, de regra, são serviços não relacionados ao objeto social da contratante (atividade-fim) pois a periodicidade é necessária para atendimento desse objeto social.

Podemos dizer que a caracterização da natureza não eventual da prestação de serviços, portanto, pode ser identificada tendo em vista o objeto social da contratante . Vale esclarecer, contudo, que a mera repetição periódica de tarefas, sem a presença da



subordinação direta, da pessoalidade, enfim, dos demais requisitos para caracterização da relação de emprego, não reveste a relação com a natureza trabalhista.

Observamos ainda que, para caracterizar-se a relação de emprego (e descaracterizar-se a terceirização lícita) é imperativa a coexistência da pessoalidade e da subordinação direta. Assim, ao se contratarem serviços de pessoas físicas ou jurídicas, qualquer que seja a natureza (sociedade civil, comercial, cooperativas de trabalho etc.), é preciso afastar as hipóteses determinantes do vínculo empregatício, principalmente a subordinação direta hierárquica e a pessoalidade, de vez que, de regra, a não-eventualidade está presente, notadamente, nos serviços terceirizados. Pode ocorrer situação em que um empregado da prestadora de serviços trabalhe por longo período nas dependências da tomadora sem dever obediência hierárquica a esta.

Concluimos, porém, que, no momento em que seus serviços passarem a ser dirigidos e fiscalizados diretamente pela tomadora caracterizar-se-á a fraude à legislação trabalhista, afastando-se, por nulos, todos os atos praticados e caracterizando-se o vínculo diretamente com a mesma.

### 7.3.3 – Os Enunciados do Tribunal Superior do Trabalho

Entendemos por oportuno explicitar o conceito de Enunciado, antes de nos determos neles especificamente.

Até 1982 o Tribunal Superior do Trabalho - TST – sintetizava sua jurisprudência em prejudgados ou em súmulas. Os prejudgados tinham efeito vinculante para as instâncias inferiores e as súmulas, com natureza orientadora, refletiam

meramente o entendimento dominante naquele Tribunal<sup>17</sup>

O Superior Tribunal Federal – STF – considerou revogados, desde a Constituição de 1946, o artigo 902, parágrafo primeiro da CLT, que atribuía força normativa aos prejudgados. O TST transformou-os em súmulas e estas, posteriormente, passaram a denominar-se Enunciados.

Logo, o Enunciado editado pelo TST tem natureza orientadora para as instâncias inferiores, demonstrando o entendimento pacífico dessa Corte Trabalhista.

Dito o que são os Enunciados, mencionaremos brevemente os que tratam da terceirização de serviços diversos, e nos deteremos um pouco mais no Enunciado 331, que trata de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador. O TST editou os Enunciados 239, 256, 257 e 331 que se referem à terceirização. Tiveram origem em diferentes épocas e representaram entendimentos que devem ser analisados separadamente.

#### 7.3.3.1 - Enunciado 239-TST

Trata de prestação de serviços de empresas de processamento de dados. Foi editado com o propósito específico de evitar fraude contra os trabalhadores dessas empresas que constituíssem o mesmo grupo econômico de instituições bancárias. Isto porque tais instituições contratavam as empresas, a fim de que os trabalhadores pudessem cumprir jornada de trabalho de oito horas diárias, contra as seis previstas na legislação trabalhista para os trabalhadores em instituições bancárias. Transferiam a maior parte dos serviços para as empresas contratadas, com o objetivo de fraudar o limite de jornada previsto para a categoria dos bancários.

#### 7.3.3.2 – Enunciado 256-TST

---

<sup>17</sup> CASTRO, Rubens Ferreira de Castro . *A Terceirização no Direito do Trabalho*. São Paulo: Malheiros ,2000.

Trata das empresas prestadoras de serviços e tem a seguinte redação:

**“ Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância previstos nas Leis números 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 de serviços.”**

Os precedentes que lhe deram origem baseavam-se na ilegalidade de contratação por interposta empresa, contudo, alijaram do Direito outras formas de contratação lícita, pois culminou por inviabilizar a prestação de serviços entre empresas. Os entendimentos que ensejaram a edição do Enunciado contrariavam normas legais vigentes, dentre elas, à época, o artigo 1.216 e 1.237 do Código Civil Brasileiro, (hoje, no novo Código, artigos 594 e 610), o artigo 455 da CLT e, posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o artigo 170 desta, que garante o livre exercício de atividade econômica.

Passaram a ocorrer, então, outros julgados, que contrariavam a orientação deste, que foi alvo de revisão no Enunciado 331, do qual falaremos mais adiante.

#### 7.3.3.3 – Enunciado 257- TST

Trata das empresas de vigilância. Se, por um lado, o Enunciado 239 equiparava a bancário o trabalhador de empresa de prestação de serviços de informática, por outro lado, o Enunciado 256, com base na Lei 7.102, de 1983, autorizava que instituições financeiras contratassem empresa prestadora de serviços de vigilância sem que se constituísse vínculo com aquelas. Surgiu, então, a dúvida sobre aplicar ou não as regras de tutela do trabalho dos bancários aos vigilantes colocados à disposição de agência bancária, e duas correntes se formaram: uma no sentido de que o vigia-bancário tinha direito à jornada reduzida de seis horas e outra que sustentava a não equiparação, devendo ser cumprida a jornada normal de oito horas.

#### 7.3.3.4 – Enunciado 331-TST

Este Enunciado foi aprovado pela Resolução Administrativa número 23/93, de 17 de

dezembro de 1993, de acordo com a orientação do órgão Especial do Tribunal Superior do Trabalho, tendo sido publicado no Diário da Justiça da União de 21 de dezembro de 1993. A fundamentação para a edição teve por base o Decreto-lei n. 200/67, artigo 10, parágrafo sétimo, Lei n.5.645/70, artigo terceiro, parágrafo único, Lei n. 6.019/74, Lei 7.012/83 e Constituição Federal de 1988, artigo 37, inciso II, tendo a seguinte redação:

**“Contrato de prestação de serviços – Legalidade – Revisão do Enunciado n. 256.**

**“I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei n. 6019, de 03.01.74);**

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

**“III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7012, de 20.06.83), de conservação e limpeza, bem como de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes 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 este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial”.**

O texto do Enunciado foi dividido em quatro tópicos, tratando de vários assuntos, inclusive sobre temas que não eram previstos no antigo Enunciado n. 256 da mesma Corte, como em relação aos serviços prestados à Administração Pública e os serviços de limpeza, o que mostra que a revisão efetuada trouxe também novidades, ampliando o seu conteúdo. Denota a preocupação da Justiça do Trabalho com o crescente número de processos de terceirização que envolvem a interposição de empresas ou cooperativas, nos quais se verifica a ocorrência de relações empregatícias tranfiguradas em contratação terceirizada, em fraude à legislação trabalhista.

Vamos nos deter neste estudo ao detalhamento dos incisos II e III,

mencionando a posição doutrinária de alguns autores, porque a análise do primeiro nos obriga à leitura do terceiro. O primeiro trata da mera interposição de pessoas nas relações de emprego; o segundo da terceirização autorizada, onde uma empresa contrata os serviços de outra especializada em determinado serviço, a fim de obter melhores resultados. Sobre o inciso IV falaremos adiante, em subtítulo específico.

Assim, pelo terceiro item do Enunciado o TST assentou a jurisprudência no sentido de admitir a terceirização somente para a execução de serviços especializados que não integrem a atividade-fim da tomadora. Com isso, a vigilância, que tem lei própria, a conservação e limpeza e todos os demais serviços ligados à atividade-meio do tomador deixaram de ser considerados como artifício para fraudar a lei trabalhista, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta do trabalhador ao beneficiário dos serviços.

Para o autor Sérgio Pinto Martins<sup>18</sup> o texto do Enunciado ficaria melhor se os itens II e III fossem concentrados em um único, ressaltando, porém, as atividades das empresas de trabalho temporário e de vigilância, de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador. O autor Rubens Ferreira de Castro discorda de tal entendimento, sustentando que o trabalho temporário não é uma forma de terceirização, mas uma forma especial de relação de emprego. Para ele, seria contraditório o Enunciado, pois a subordinação direta está presente nas relações de trabalho temporário, em que a empresa deixa o trabalhador à disposição do tomador que dirá o trabalho, diferentemente da terceirização, onde a empresa prestadora do serviço os coloca à disposição da tomadora, e não os trabalhadores, que são dirigidos por aquela e não por esta<sup>19</sup>. O citado autor entende, assim, acertada a distribuição do trabalho

---

<sup>18</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Op. Cit.* p. 122

<sup>19</sup> CASTRO, Rubens Ferreira de. *Op. Cit.* p. 142

temporário em item distinto do que trata da terceirização, pois situações distintas são passíveis de tratamento diferenciado.

No entendimento de Marcos Juruena Villela Souto<sup>20</sup>, o instituto da terceirização foi seriamente criticado, vez que, muitas vezes, serve para contornar os direitos trabalhistas envolvidos na relação entre o prestador e o tomador dos serviços. Posiciona-se no sentido de que o Enunciado n. 331 atenuou as determinações do Enunciado n. 256, admitindo a terceirização para as atividades-meio, desde que inexistentes a personalidade e a subordinação direta. No âmbito da Administração Pública o referido autor considera que surgiu nova barreira contra a terceirização, com o argumento de que haveria burla à exigência do concurso público o que, a seu sentir, não procede. Esclarece que o artigo 37, II da CF destina-se ao provimento de cargo público e não para a contratação de serviços. No setor público busca-se uma relação individual e hierarquizada; no contrato busca-se a realização de uma atividade, ou seja, o resultado e não a pessoa executante. “Sequer há que se falar em quebra de isonomia ou de impessoalidade, já que para a contratação de serviços a seleção pelo mérito, a competitividade e a igualdade entre os competidores são obtidos pela via da licitação – CF, artigo 37, XXI”<sup>21</sup>. O Decreto número 2.271 de 07.07.1997, que regulamenta a contratação de serviços por órgãos da Administração Pública, dispõe, em seu artigo quarto, incisos II e IV, que é vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam: (i) caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra; e (ii) subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante. Não obstante, os pressupostos caracterizadores do vínculo empregatício fazem-se presentes em grande parte dos contratos irregulares de prestação de serviços com entidades públicas, o que justificou a preocupação do TST ao exarar a melhor

---

<sup>20</sup> VILLELA, Marcos Jurema Souto. *Desestatização-Privatização, Concessões e Terceirizações*. São Paulo: Saraiva. p. 261

<sup>21</sup> VILLELA, Marcos Jurema Souto. *Op. Cit.* p 262

interpretação da legislação com relação a esta questão, conforme disposto no inciso II do Enunciado 331.

Por último trazemos a posição de Wilson Alves Polônio<sup>22</sup>, em seu entendimento, a Administração Pública não pode contratar pessoas sob o regime da CLT, sob pena de fraudar a Constituição Federal. Assim, ainda que se verifiquem os requisitos caracterizadores do vínculo empregatício, não haveria que se falar em direitos tutelados pela legislação trabalhista, salvo previsão em lei específica, nos estritos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal.

Quanto ao inciso III do Enunciado em questão, o mesmo autor refere-se a ele como “pura tautologia”, vez que, não havendo subordinação nem pessoalidade, não há o que se falar em vínculo empregatício.

Concluindo, preferimos nos filiar ao pensamento do autor Rubens Ferreira de Castro, que entende que o texto do Enunciado 331 ficou mais claro ao definir em incisos distintos (II e III) a contratação de serviços temporários e de prestação de serviços terceirizados. Acrescenta ainda o doutrinador que, em uma primeira leitura, poderíamos entender que seria desnecessária a redação do inciso II, pois, por força do inciso também II do artigo 37 da CF, alterado pela Emenda Constitucional número 19, de 04.06.1998, o vínculo de emprego com o Estado somente se firma depois do preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei e a aprovação em concurso público. Assim, atendendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inerentes à Administração Pública, não se pode desrespeitar a Constituição para estabelecer vínculo empregatício entre o trabalhador de empresa prestadora de serviços e o Estado.

O enunciado 331 do TST, além de servir como orientação jurisprudencial de legalidade da terceirização, também contém em sua redação orientação de caráter processual, a respeito de litisconsórcio passivo e responsabilidade da tomadora dos serviços nas ações trabalhistas que decorram de terceirização.

Não falaremos sobre o litisconsórcio, pois o tema é vastíssimo, suficiente para um outro estudo que não o objeto deste. Mas é relevante esclarecermos alguns pontos acerca da responsabilidade da tomadora, vez que o Estado exerce tal papel quando terceiriza serviços.

#### 7.3.4.1 – Responsabilidade Solidária

O novo Código Civil estabelece no artigo 265 (artigo 896 do Código anterior) que “a solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes. Para a autora e doutrinadora em Direito Processual Civil Maria Helena Diniz<sup>23</sup> a responsabilidade solidária “é aquela em que, havendo multiplicidade de credores ou de devedores, ou de uns e outros, cada credor terá direito à totalidade da prestação, como se fosse único credor, ou cada devedor estará obrigado pelo débito todo, como se fosse o único devedor”.

Esclarece ainda a autora que em nosso Direito jamais será admitida a solidariedade presumida, resultando de lei ou da vontade das partes, porque importa em um agravamento da responsabilidade dos devedores, que passarão a responder pelo pagamento integral da dívida. Se a lei não a impuser, ou o contrato não a estipular, não haverá a solidariedade.

Nas obrigações trabalhistas, tal responsabilidade pode decorrer de estipulação entre as partes, como acordos ou convenções trabalhistas, ou da própria lei, como o parágrafo segundo do artigo segundo da CLT. Daí que o Enunciado 331 não

---

<sup>22</sup> POLÔNIO, Wilson Alves. *Aspectos Legais, Trabalhistas e Tributários*. São Paulo: Atlas, 2000.

<sup>23</sup> DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996.



poderia estabelecer a solidariedade dessas obrigações, sob pena de não gerar eficácia neste ponto, por conflitar diretamente com a norma vigente no Direito Civil.

Nos contratos de terceirização de serviços, o tomador não é solidário com o prestador, segundo a orientação do Enunciado 331 do TST, respondendo aquele pelos créditos trabalhistas somente se o prestador não pagar a dívida, ou se o patrimônio do prestador for insuficiente para saldá-la.

Nos ensinamentos do autor Wilson Alves Polônio<sup>24</sup> a responsabilidade pelos créditos trabalhistas é, objetivamente, do empregador, não havendo o que se falar em solidariedade (tampouco em subsidiaridade).

Vale ressaltar, porém, que num processo de terceirização, se o próprio contratante fica caracterizado como empregador, comprovando-se a pessoalidade e a subordinação direta do empregado, existindo, portanto, o vínculo empregatício, será responsável pelos créditos trabalhistas (bem como tributários e previdenciários). Tratar-se-á de uma terceirização ilícita, simulada.

#### 7.3.4.2 – Responsabilidade Subsidiária

Por responsabilidade subsidiária entende-se a que vem reforçar a principal, desde que esta não seja suficiente para atender aos imperativos da obrigação assumida.

Conforme o estatuído pelo Direito Civil, o TST, no Enunciado 331, estabeleceu a responsabilidade subsidiária nas relações de terceirização, ante o reconhecimento de licitude dessas relações, garantindo maior eficácia da norma e o direito do tomador de contratar terceiros para execução de tarefas acessórias sem que incorra no risco de assumir, sem qualquer motivo de ordem legal, a responsabilidade pelos créditos dos trabalhadores empregados da contratada. Está contida na redação do

---

<sup>24</sup> POLÔNIO, Wilson Alves Polônio *Op. Cit.* P. 125.

referido Enunciado com o objetivo de garantir a aplicação das normas do Direito do Trabalho. Estando a tomadora presente na ação desde o seu início, será responsabilizada pelo inadimplemento das verbas decorrentes da relação de emprego entre o trabalhador e a empresa que tenha lhe prestado serviços ligados à atividade-meio.

Para serem cobrados os direitos trabalhistas da empresa tomadora, é preciso, porém, que esta figure no pólo passivo da ação, pois num processo quem não foi parte na fase de conhecimento não o pode ser na de execução. Se a tomadora for excluída do pólo passivo e houver trânsito em julgado, não poderá ser parte na execução, pois a coisa julgada só se dá entre as partes que figurarem no processo e não em relação a terceiros.

Levando-se em consideração o inciso II do Enunciado 331, cabe a pergunta; existe ou não responsabilidade subsidiária da Administração Pública em relação aos créditos trabalhistas decorrentes dos contratos de terceirização?

Em se tratando de terceirização lícita, não. Mesmo que o Estado venha a figurar no pólo passivo da ação trabalhista, não restará provado o vínculo empregatício, decorrente da pessoalidade e da subordinação hierárquica direta. Porém, se o Estado, ao contratar serviços, não obedecer às regras dos contratos de prestação de serviços, ditando ao prestador a quantidade de executores dos serviços, quem deve ser contratado, definindo os salários a serem pagos, ele próprio dirigindo as tarefas, ou seja, caracterizando-se a relação de emprego e, conseqüentemente, a terceirização ilícita, poderá figurar no pólo passivo das ações trabalhistas e restar provada a relação, logo, podendo responder subsidiariamente aos créditos devidos.

## 8 – FORMAS ALTERNATIVAS DE TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização no Estado é possível e deve seguir as premissas estratégicas adotadas pela iniciativa privada, pois aplicada segundo o enfoque da modernização de gestão, pode provocar os mecanismos do Estado, quanto à qualidade, produtividade, redução de custos e valorização dos talentos humanos.

O Estado é o maior comprador de serviços, através dos órgãos da Administração Direta e Indireta. Com a implementação estratégica da terceirização, novas oportunidades serão abertas para que empresas de pequeno e médio portes, a nível regional, tenham possibilidade de atender à nova demanda e, ao mesmo tempo, consolidar a participação das grandes empresas dos diversos segmentos, quando da execução dos grandes contratos. Novas empresas poderão surgir, gerando crescimento econômico, oferta de mão-de-obra e uso de tecnologia para o atendimento destas demandas. A geração de novos empregos será naturalmente expandida e outro compromisso poderá ser proposto: o desenvolvimento constante desta mão-

de-obra, através de treinamento e facilitação para o uso da tecnologia. Com isso, os talentos humanos serão valorizados dentro do cenário de atuação dos órgãos públicos.

Contudo, há necessidade do Estado tratar a terceirização à luz de um planejamento estratégico. Muitas mudanças poderão ser propostas, seja no âmbito organizacional, seja no campo das normas, procedimentos e controles internos. Há que se objetivar e empreender o aprimoramento da máquina administrativa, com a revisão de uma série de atividades, onde, invariavelmente, há uma queda de produtividade, lentidão de atendimento e gastos demasiados.

Mas para que a terceirização traga, realmente, resultados positivos é preciso que a Administração viabilize parcerias, tendo ao seu lado prestadoras de serviços totalmente aliadas e integradas às suas necessidades.

No momento em que se volta para a terceirização, alguns pontos são marcantes para a decisão: quando for contratar uma prestadora de serviços, a contratante deverá buscar quem lhe ofereça um serviço igual ou melhor do que executa internamente; se este serviço exigir, por exemplo, rapidez, qualidade, execução em tempo recorde, a empresa de serviços contratada deverá realizá-lo exatamente como foi determinado pela sua contratante.

Contratadas e contratantes serão totalmente parceiras se tiverem exatamente claras e conhecidas as expectativas entre ambas, a reciprocidade de relacionamento esperado e o grau de contato e comunicação periódica e ágil que necessitarem.

É preciso aqui abrirmos um parêntesis, para lembrar que a Administração Pública só pode contratar através de processo licitatório. Este processo está regulado pela Lei Federal número 8.666/93 e a número 8.883/94, que a alterou.

Assim, o segredo para uma contratação perfeita, que irá resultar numa parceria para execução dos serviços contratados está na detecção da necessidade e na

perfeita especificação do objeto no processo licitatório e, após a contratação, na efetiva fiscalização do contrato.

Feito o parêntesis, voltemos a falar das formas alternativas de que o setor público pode dispor para a terceirização de serviços, que são:

**a) Contratação temporária de servidores** – na forma da Lei número 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que regula a contratação pela Administração Pública Federal, de acordo com o inciso IX do artigo 37 da Constituição ( o dispositivo não é auto-aplicável e só pode ser aplicado quando disciplinado em lei de cada ente governamental). Esta Lei permite o ingresso de pessoas nos quadros funcionais de entidades da Administração Pública sem o requisito do concurso público, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, em casos de calamidade pública, combate a surtos endêmicos, recenseamentos, admissão de professor substituto e professor visitante, admissão de professor e pesquisador visitantes estrangeiros, atividades especiais nas organizações da Forças Armadas para atender a área industrial ou a encargos temporários e serviços de engenharia. O parágrafo primeiro do artigo terceiro determina ser imprescindível o processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive por meio do Diário Oficial da União.

**b) Concessão** – regida pela Lei número 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que regula o artigo 175 da Constituição. É o contrato administrativo em que a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço, obra pública ou cede uso de bem público, para que o execute por sua conta e risco, no prazo e condições estabelecidas, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração. A prestação do serviço deve ser delegada mediante licitação, na modalidade concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. Não se transfere a titularidade do serviço, mas unicamente o seu exercício.

**c) Permissão** - a doutrina define-a como sendo “ato administrativo unilateral, discricionário, precário, gratuito ou oneroso, em que a Administração Pública delega ao particular a execução de um serviço público ou a utilização de um bem público” (Sergio Pinto Martins – A terceirização e o direito do trabalho). Assim como a concessão, está contemplada no artigo 175 da Constituição e normatizada na Lei Federal número 8.987, que define a permissão como sendo “a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente, à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”. Difere da concessão por poder ser

conferida não só à pessoa jurídica, mas também à pessoa física. O objeto da permissão, conforme o artigo 175, é a execução de um serviço público ou a utilização privativa de um bem público, sendo esta hipótese chamada de permissão de uso.

**d) Autorização** – entende-se como o ato administrativo discricionário e unilateral em que há delegação do Poder Público ao particular da exploração a título precário de serviço público. Tem amparo expresso no texto constitucional no artigo 21, inciso XII, que estabelece que compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, vários tipos de serviços, de radiodifusão, energia elétrica, transporte ferroviário e aquaviário, evidenciando que a terceirização de tais serviços é permitida.

Na verdade, cada um dos institutos mencionados como forma alternativa de terceirização pela Administração Pública poderia ser alvo de um estudo específico mas, na tentativa de melhor esclarecer os dois institutos, trazemos ao estudo os ensinamentos de Marcos Juruena Villela Souto<sup>25</sup> que nos aponta que a discussão terminológica entre os dois termos estava praticamente pacífica, entendendo uma parte dos doutrinadores que concessão tratava-se de um contrato administrativo, através do qual o Poder Público transferia a um particular a execução de um serviço público, e este o executaria por sua conta e risco, sendo-lhe assegurada remuneração por tarifa; e que permissão seria um ato administrativo através do qual a Administração Pública investiria o particular na execução também de um serviço público, para que este agisse em seu próprio nome e por sua conta e risco, também remunerado por uma tarifa.

Era perceptível a diferença entre os dois institutos: concessão decorria de um acordo de vontades instrumentalizado num contrato administrativo e permissão era ato unilateral, precário, onde o particular não tinha as garantias de um contrato, podendo a Administração revogá-lo a qualquer momento.

---

<sup>25</sup> SOUTO, Marcos Jurema Souto. *Op. Cit.* p. 138

Quando a Constituição de 1988 exigiu para ambas o procedimento licitatório (artigo 175), que precede os contratos administrativos, alguns autores passaram a entender que a permissão estaria “contratualizada”, perdendo o caráter discricionário.

A dúvida persistiu mesmo após a edição da Lei número 8.987/95, que no artigo segundo, inciso II e IV fixou definições para os dois termos:

“ concessão de serviço público é a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.”

E o inciso IV define como permissão “ a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.

O artigo 40 do referido Diploma Legal estabeleceu que as permissões seriam formalizadas mediante “contrato de adesão”, embora mantendo a precariedade.

Parte da doutrina continuou a sustentar que a permissão não nasceria mais de simples ato unilateral, e sim de contrato, com estabelecia a própria lei. Como adeptos deste entendimento são citados Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>26</sup>

Já Carlos Maximiliano defende que a concessão é contrato administrativo, com cláusulas contratuais em que são resguardados os interesses financeiros do concessionário, visando a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, enquanto a permissão é ato unilateral já “pronto” onde o particular permissionário apenas adere, como determina a nova lei.

Marcos Juruena resume as diferenças entre os dois institutos em duas correntes doutrinárias:

---

<sup>26</sup> ZANELLA, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública* 4ª. ed. São Paulo: Atlas e DELGADO, José Augusto. 2º. Seminário Nacional de Direito Administrativo promovido pela editora NDJ no Rio de Janeiro, de 28 de maio a 02 de junho de 1995 apud Marcos Juruena Villela Souto).

“Corrente majoritária – afirma, consubstanciada nas diferenças assentadas em posicionamento pacífico da doutrina, que concessão de serviço público tem caráter contratual advindo daí as demais características desta modalidade de delegação de serviço público, que:

a) é ato administrativo bilateral, formalizado através de contrato administrativo, que se consubstancia num acordo de vontades (comutativo) entre a Administração concedente e o particular concessionário, firmado com vistas à consecução de um interesse público da Administração:

b) revestindo-se, ainda dos poderes vinculado e discricionário na sua celebração e cumprimento (cláusulas de serviço e cláusulas econômicas);

c) onerosidade;

d) estabilidade contratual;

e) vinculação *intuitu personae*.

Ao passo que permissão de serviço público é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário da Administração concedente que emite uma declaração unilateral de vontade visando à realização de negócio jurídico público (remunerado ou não) no interesse do particular, desde que não se contrarie o interesse público. A permissão é reservada a serviços que não exijam prévia obra pública e pode ser delegada a pessoa física.

Principais adeptos: Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior, Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Elcias Ferreira da Costa, Carlos Pinto Coelho da Motta.

Corrente minoritária – afirma, consubstanciada na interpretação do dispositivo em comento, que tanto concessão quanto permissão de serviço público passam a ser modalidades de contrato administrativo tendo por característica essências a consensualidade do ajuste.



Principais adeptos: Maria Sylvia Zenella Di Pietro, Raul Armando Mendes. “

## 9- PRÁTICAS DE TERCEIRIZAÇÃO ADOTADAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Não é demais esclarecer que a terceirização também pode alcançar alguns serviços prestados pelas entidades governamentais, que são aquelas criadas pelo Estado para prestarem serviços públicos ou para explorarem atividades econômicas. Essas entidades governamentais são as Fundações, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. Nestes casos, por serem organizações privadas, as entidades governamentais estão submetidas ao regime de Direito Privado, podendo contratar com terceiros, sempre na forma da lei. Poderão ser, ainda, concessionárias ou permissionárias do Poder Público e neste caso não poderão terceirizar os serviços objeto da concessão ou da permissão.

Porém, como já mencionado, cada um destes institutos (concessão, permissão) poderia ser alvo de um estudo à parte. Para não nos afastarmos dos limites aqui estabelecidos para o tratamento do assunto Terceirização, abordaremos neste capítulo somente os serviços contratados pela Administração Pública para serem executados em suas atividades-meio.

A terceirização no setor público depende de um projeto capaz de analisar

todas as circunstâncias que envolvem a questão.

Deve ser discutida a oportunidade ou necessidade da prestação do serviço.

Identificados quais os serviços que serão delegados a terceiros, o administrador público deve buscar o melhor parceiro, através de um procedimento licitatório, nos termos da Lei Federal número 8.666/93, com as alterações feitas pela Lei Federal número 8.883/94.

Coroando o procedimento licitatório, a Administração deve celebrar o respectivo contrato com o vencedor do certame.

De forma bastante objetiva, as fases que compoem um processo de terceirização bem sucedido são:

- reconhecimento da vontade política dos dirigentes;
- planejamento estratégico com a definição completas das áreas a serem terceirizadas;
- envolvimento do corpo funcional para elaboração de bons contratos e fiscalização dos mesmos;
- detalhamento dos itens a serem terceirizados, com estudos aprofundados sobre custos, qualidade dos serviços, áreas físicas, regionalização, interesse estratégico e logístico, identificação de prováveis fornecedores;
- definição das funções operacionais e de coordenação junto às áreas terceirizáveis;
- projeção dos custos/benefícios, a curto e médio prazos;
- controle e acompanhamento efetivos do processo, através da diretoria e do corpo funcional;
- definição de índices identificadores dos resultados alcançados com a terceirização.

Hoje vemos na Administração Pública a terceirização mais freqüente das atividades de:

- Microfilmagem
- Transportes e locação de frotas
- Arquivo morto
- Desenvolvimento de sistemas de informática
- Processamento de dados
- Administração de mão-de-obra
- Limpeza, conservação e paisagismo
- Administração de restaurantes
- Serviços gráficos e reprográficos
- Projetos especiais
- Segurança/ vigilância
- Locação de veículos
- Manutenção geral, manutenção civil e predial

Como exemplo de um processo de terceirização que “deu certo” no setor público, citamos o Governo do Estado de Minas Gerais que, com o intuito de cortar gastos e modernizar a administração, terceirizou sua frota de veículos, numa experiência que é tida como pioneira no país.

O Estado criou uma central que alugará os veículos, com o controle feito pelas secretarias e demais órgãos públicos. Estima-se uma economia de mais de R\$300.000,00 (trezentos mil reais) mensais, já descontados os gastos com a locação.

O Estado espera acabar com os abusos cometidos, pela utilização particular indevida dos veículos por parte dos servidores e evitar a ociosidade e sucateamento dos carros. Com idade média de oito anos, consomem muita gasolina, exigem manutenção dispendiosa, que passa a ser de responsabilidade da locadora (preventiva e corretiva) e quase vinte por cento deles estão parados nas oficinas. Com o plano, o consumo de combustível será controlado, já que se prevê a fiscalização rigorosa dos serviços pela

central, que deverá ser informada da movimentação dos carros com antecedência.

A frota do Estado, que é de 17.200 (dezesete mil e duzentos) carros, poderá ser vendida, gerando recursos para programas prioritários da Administração estadual.

O mesmo já não se pode dizer da terceirização adotada pela Petrobrás nas plataformas de petróleo. Em matéria publicada no jornal O Globo , em 21 de julho de 2003 (página 17, seção Economia), sob o título “A Terceirização que Mata” é abordada a questão, veiculando-se que o Ministério Público do Trabalho no Estado do Rio de Janeiro está prestes a entrar com ação contra a empresa, devido ao grande número de acidentes de trabalho não notificados em sua totalidade, envolvendo empregados de terceirizadas e atribuídos a uma terceirização mal conduzida, sobre a qual a estatal não exerce a fiscalização devida.

Os acidentes teriam como causas, dentre outras, a falta de EPI's (equipamentos de proteção individual) não fornecidos pelas contratadas, falta de segurança no trabalho, jornada excessiva etc.

No mesmo artigo a empresa declara que está revendo suas necessidades de terceirização.

## 9.1 – Práticas Adotadas no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

O T.J.E.R.J. de há muito terceiriza serviços que englobam suas atividades-meio, tais como limpeza e conservação, paisagismo, reprografia, manutenção predial, administração de mão-de-obra, dentre outras. Contratar serviços de terceiros é uma prática rotineira.

Como órgão público da Administração Direta (Poder Judiciário) realiza as contratações por meio do fiel cumprimento da Lei de Licitações (8.666/93), legislação específica que regulamenta a matéria e impõem rotinas obrigatórias para toda compra pública. Mesmo que não exista, necessariamente, procedimento licitatório de competição, deve ser observada a referida lei, até porque é ela que permite os casos de dispensa e inexigibilidade de competição seletiva (contratação direta). A lei vem sendo bem conhecida e entendida para ser aplicada pelos funcionários da esfera administrativa, responsáveis por realizar todo o procedimento licitatório, desde a definição do objeto até a fiscalização dos contratos.

A criação do Fundo Especial do Tribunal contribuiu de forma decisiva para melhorar a contratação de serviços, possibilitando o gerenciamento de sua arrecadação

e que o Tribunal liquide sem atraso as despesas referentes aos contratos. Antes, até 1997, vinha do Governo Estadual, via de regra com atraso considerável de até 60 (sessenta) dias todo o repasse das verbas necessárias para saldar quaisquer tipo de despesas, inclusive com as contratadas. Isto acarretava preços superfaturados. O fornecedor, temendo os atrasos de pagamento, acrescentava no seu preço a margem de insegurança. Dentro de uma nova realidade, com pagamentos em dia pelo F.E.T., passamos a atrair bons fornecedores.

Não havendo outra forma de contratar, senão em obediência aos termos da lei, resta à administração do T.J.-R.J. cuidar bem de seus contratos administrativos, resultado do processo licitatório.

Hoje o Tribunal vem realizando mudanças importantes em sua esfera administrativa, buscando a qualidade total de seus serviços.

Todos os servidores envolvidos nesta tarefa estão conscientes (ou sendo conscientizados) da importância que ela representa no cenário da Organização.

Num processo de mudança e melhoria administrativa, estamos buscando elaborar, cada vez mais, bons contratos. Consideramos como bons contratos de prestação de serviços, por exemplo, os de conservação e limpeza que vem sendo executados no Tribunal. Contratados por metro quadrado a ser limpo e não mais por mão-de-obra, metro quadrado este que tem sua estimativa de preço para fins licitatórios bem elaborada, definição do objeto bem detalhada, tem trazido à competição muitos e bons fornecedores, resultando em serviço de qualidade.

São muitas as dificuldades verificadas no trabalho cotidiano da administração contratual, pois a contratação é uma relação travada dia-a-dia.

As mais freqüentes são fachtas típicas de não-estruturação sistêmica e contingencial do gerenciamento, que podem ser sanadas com a implantação de um

sistema criterioso de gerenciamento.

Há falhas na redação dos contratos; falta de planejamento da contratação e, conseqüentemente, são necessários vários ajustes; morosidade nas atividades; descomprometimento dos agentes da administração e dos contratados e extemporaneidade do gerenciamento.

O contrato deve representar o roteiro da relação entre as partes envolvidas, servindo de guia, e não apenas um documento destinado a contendas judiciais para solucionar problemas surgidos no relacionamento. Trabalhar no antecedente significa evitar dúvidas futuras.

É inconcebível pretender administrar sem planejar. Partir para a ação sem planejamento prévio é caminho certo para fazer de novo e alterar e alterar os procedimentos verificados, até que se chegue a uma relação mais adequada, que poderia ter sido idealizada antecipadamente, evitando-se o desperdício do dinheiro público. Como solução está o gerenciamento integral dos contratos, que prevê o planejamento de cada contratação integrada no contexto global da organização.

A morosidade existe quando as ações são implementadas posteriormente ao momento requerido, resultando em ineficácia e inutilidade. Na dúvida sobre quem deve fazer o quê, as pessoas não agem, fazendo-o somente após surgir uma situação crítica.

Esta falha comporta também o descomprometimento, que está atrelado à motivação interna de cada um. Ele é verificado quando as pessoas não dispensam a devida importância para determinadas atividades e, por isso, não atuam com efetividade para a obtenção de resultados.

É sanável com a delegação instruída e a divulgação de uma filosofia de trabalho aberta e conhecida por todos, incentivando a colaboração de uns com os outros.

O gerenciamento de contratos exige atuação em todo o processo que se pretende administrar, e não apenas, extemporaneamente, após sua assinatura. A melhor maneira de se realizar a tarefa é colocar os gestores em atividade desde o nascimento da

necessidade de contratar, para que possam perceber as dificuldades do cliente interno e saber buscar as melhores alternativas dentro dos limites da lei e do contrato que ajudou a criar.

Muitos procedimentos ainda precisam ser revisados, melhor planejados, a partir de diretrizes políticas da Alta Administração. O custo financeiro e custo-benefício dos serviços terceirizados precisa ser avaliado criteriosamente, discutido.

A forma de solucionar a questão passa pela implementação de um sistema organizado de gerenciamento de contratos, em que as funções fiquem claras e cada um tenha autonomia de atuação em sua esfera de atribuições.

Mas o Tribunal vem se modernizando, mudando, buscando a qualidade total e, evidentemente, nesta busca estão inseridos o planejamento prévio, o controle efetivo e adequado, o que irá trazer excelência na qualidade de seus serviços.

Com a implantação da Rotina Administrativa que vem sendo elaborada para o gerenciamento e fiscalização dos contratos, certamente alcançaremos este grau de excelência.

#### 10 – VANTAGENS E DESVANTAGENS DA TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A aplicação da terceirização como um instrumento de gestão inovador, capaz de alterar, de forma significativa, o desempenho das organizações, trouxe em seu contexto uma série de mudanças estruturais, sistêmicas e comportamentais, que acabam, sem dúvida, refletindo de forma considerável na eficácia da Administração. Já bastante utilizada no âmbito da iniciativa privada, aparece hoje entre os institutos pelos quais a Administração Pública moderna busca a parceria com o setor privado para a realização de suas atividades.

No entanto, como já ressaltado, é preciso que seja conduzida de maneira correta e adequada para que resulte



positivamente.

Para autores que se dedicam ao assunto, é possível identificar uma série de fatores que se caracterizam como vantagens advindas da terceirização, que passamos a relacionar:

- É inegável que resulta em **desenvolvimento econômico** que é refletido através da criação de novas empresas que buscam oferecer serviços específicos e que oferecem mão-de-obra de diferentes níveis de qualificação, levando, assim, a um aumento do nível de emprego e de receita para o Estado.

- A **especialização** por natureza de serviço a ser prestado leva, por sua vez, a um aperfeiçoamento operacional, pois as empresas se tornam cada vez mais enquadradas nos critérios internos das atividades que garantem um aprimoramento na gestão e na obtenção de lucros.

- A especialização por segmento acaba abrindo oportunidades variadas em cada campo de atuação das empresas. O mercado, aberto para isto, inspira-se na **competitividade** das empresas, para fazê-las cada vez melhor em relação aos concorrentes.

- O **aumento da competitividade** levará, sem dúvida, a um melhor aproveitamento dos pontos positivos desta prática, estimulando a concorrência, que irá diferenciar as empresas pela qualidade.

- A busca constante pela **qualidade dos serviços** deve ser meta da Administração Pública e deve ser também o grande benefício que a terceirização traz como instrumento de gestão. A qualidade total será a chave de sustentação do prestador de serviços, sua filosofia de ação, seu objetivo principal e permanente.

- Para a Administração tomadora dos serviços cabe a responsabilidade de estabelecer **controles adequados** da qualidade, através de critérios e sistemas de avaliação junto aos prestadores, de modo que se tenha clara a responsabilidade da execução da tarefa. Controles adequados refletem na boa execução do serviço, incentivam a valorização de certas operações, e, ao mesmo tempo, garantem os benefícios naturais da qualidade alcançada, reforçando os parâmetros definidos nos contratos.

- Haverá, sem dúvida, o **aprimoramento do sistema de custeio**, pois há necessidade, para efeito de decisão, de se ter bem estruturado o conceito de custo de cada atividade internamente desenvolvida. Este dado de custeio será fundamental para se comparar com o custo dos serviços prestados pelos terceiros.

- **Treinamento e desenvolvimento profissional** para os empregados das empresas

contratadas podem e devem ser exigidos em cláusula contratual e, provavelmente, acabarão resultando em transferência, troca de conhecimento para os funcionários da contratante.

- A **diminuição do desperdício**, com a otimização de recursos, é ponto fundamental proporcionado pela terceirização.

- O **enfoque da Administração voltado apenas para sua atividade-fim**, é fator que merece destaque positivo. Uma vez que empresa especializada passa a executar as tarefas que não são próprias e/ou principais da Administração contratante, esta pode dedicar-se inteiramente a bem desenvolver sua finalidade precípua.

- A **valorização dos talentos humanos**, que leva as pessoas a um comprometimento maior com a organização para a busca de melhores resultados, mais concretos e de metas tangíveis.

- A **agilidade das decisões**, pois torna-se necessária a revisão estrutural, que aprimora as relações interdepartamentais, os sistemas de comunicação, passando a fluírem os processos de trabalho com mais rapidez e adequação.

- Ocorrendo uma terceirização bem planejada e bem contratada, haverá um **menor custo** da atividade terceirizada em relação ao custo praticado quando os serviços são realizados pela própria organização.

- Haverá um **crescimento** da organização, que terá seus esforços concentrados na atividade-principal e estará estimulada a cumprir sua missão. Via de regra, a Administração Pública possui um sem-número de funcionários envolvidos em tarefas das atividades-meio, que podem ser terceirizadas, aproveitando-se estes funcionários para o exercício das atividades-fim do ente público.

É importante conhecer os fatores restritivos e estar alertados para os riscos que trazem e problemas que podem acarretar, especialmente se o processo de terceirização for mal implantado, conduzido sem a seriedade necessária e contratado sem os cuidados devidos.

Podemos apontar como desvantagens da terceirização:

O **desconhecimento sobre o assunto** se reflete junto à Alta Administração e sobre as áreas-chave da organização, dificultando a sua implementação.

As **resistências** se sobrepõem ao novo, o conservadorismo inibe a aplicação de técnicas modernas, caracterizando aspectos da cultura de algumas organizações.

- A **difficuldade de se encontrar parceiros** que possam atender às condições de qualidade e produtividade, exigidas para determinadas operações. Isto pode ser solucionado através da boa escolha do particular que irá prestar o serviço, por um procedimento licitatório bem elaborado, com objeto claro, bem definido e detalhado e a fiscalização permanente da execução do serviço, com critérios também bastante claros para o prestador.

- O **risco de coordenar** as atividades de terceiros, com perda do poder de execução.

- A **falta de parâmetros de custos internos** para comparar com os preços contratados.

- O **desconhecimento** da legislação trabalhista.

- O **nepotismo e “apadrinhamento”** que, em estando presentes na Administração, resultarão na contratação não de prestação de serviços, mas em intermediação de mão-de-obra, numa flagrante burla à legislação constitucional, trazendo inúmeros riscos, tais como mão-de-obra não qualificada, configuração do vínculo trabalhista, aspectos já explicitados em capítulo próprio neste estudo.

É certo que cada órgão da Administração Pública deverá, à luz de sua cultura e filosofia de ação, avaliar a repercussão interna e os graus de dificuldade e de facilidade que enfrentará, para chegar a um equilíbrio decisório e, sempre com uma visão estratégica, voltada para o futuro, concluir (ou não) pela implementação da **terceirização**.

## CONCLUSÃO

Por **TERCEIRIZAÇÃO** tem-se entendido o fato de a empresa contratar

serviços de terceiros para executar suas atividades-meio.

No seu sentido mais amplo, a TERCEIRIZAÇÃO atinge o setor público, cujos mecanismos ainda lentos, emperrados, deixam de lado a valorização das técnicas e do conhecimento, distanciando-se da nova realidade de gestão.

O Estado beneficia-se também desta nova técnica de administração, ao destinar atividades que não lhe são essenciais a outras pessoas que são mais competentes e especializadas na prestação de serviços, podendo fazê-las por custo menor, racionalizando a sua estrutura.

Cada órgão público, (assim como cada empresa) à luz de sua cultura e filosofia de ação, deve refletir internamente sobre os graus de dificuldade e de facilitação, para chegar a um equilíbrio decisório, sempre com visão estratégica, para a implementação da TERCEIRIZAÇÃO, que só irá dar certo se os contratantes tiverem a seu lado prestadoras de serviços totalmente idôneas e aliadas às suas necessidades.

Há motivação, há ambiente, há interesse.

É, portanto, o momento para a discussão, aberta e objetiva, para se esclarecer e sensibilizar a Alta Administração para avaliação, do ponto de vista político, e as gerências médias e o corpo funcional para um perfeito entendimento técnico sobre o novo modelo, à luz de um novo conceito da TERCEIRIZAÇÃO

O setor público, que nas últimas décadas valorizou a verticalização, perdeu o eixo principal de sua missão básica. Alargou suas atividades-meio, absorveu uma série de novas ações de apoio, concentrando e centralizando sobre si a responsabilidade de todas estas tarefas, necessárias sim, mas que não obrigatoriamente devem ser realizadas pelo Estado.

Os tempos são outros e as técnicas modernas de Administração levam ao aprimoramento constante da gestão.

Vivemos momentos de recessão, o que enseja a racionalização, revisão de conceitos, busca de eficiência e eficácia.

Utilizar-se do instituto é, antes de mais nada, entender que é tempo de concentrar os esforços nas atividades essenciais, diretamente ligadas à missão do ente público, buscando recuperar a credibilidade junto à população, do serviço que é dedicado a ela.

A TERCEIRIZAÇÃO é praticada no setor público, via de regra, sem uma visão estratégica, pois deve ser vista como um processo, caracterizada à luz do planejamento estratégico e voltada para o cenário e realidade de cada órgão, e não apenas servir de alibi para o nepotismo e apadrinhamento que devem ser expurgados do serviço público.

Defendemos sua prática, contanto que adotados os cuidados necessários à obtenção do resultado positivo pretendido, como obediência aos termos da Lei 8.666/93, do Enunciado 331 do T.S.T., que trata da questão do vínculo empregatício com a Administração Pública e que foi aqui destacado, como um dos principais aspectos do estudo, já que tal vínculo pode acarretar a responsabilidade subsidiária do contratante.

Cabe aos dirigentes dos órgãos públicos da Administração Direta e Indireta executar as mudanças, voltando-se para o “cliente-cidadão”, modernizando o atendimento público, redimensionando a máquina administrativa, usando-a de forma adequada, buscando nisso tudo a sua excelência.

Para aqueles que a adotarem com precisão, a TERCEIRIZAÇÃO pode representar serviços realizados com competência e excelência, o caminho para o sucesso de atividades acessórias bem desempenhadas.

É hora de rever conceitos e estabelecer políticas bem definidas para a sua utilização.

## BIBLIOGRAFIA

- CASTRO, Rubens Ferreira de. **A Terceirização no Direito do Trabalho**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Perceiras na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e Outras Formas**. São Paulo: Atlas, 2002.
- DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DRUCK, Graça. **Recuo na Terceirização**. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, p.17, 21 jul.2003.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**. Brasília Jurídica, 2002.
- GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização uma Abordagem Estratégica**. São Paulo: Pioneira, 1997.
- HERMES, Sérgio pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. São Paulo: Malheiros, 1997.
- LEIRIA, Jerônimo Souto. **Gerenciamento de Contratos na Administração Pública**. São Paulo: Makron Books, 1998.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. [SL]: Malheiros, 1995.
- POLONIO, Wilson Alves. **Teceirização: Aspectos Legais, Trabalhistas e Tributários**. São Paulo: Atlas, 2000.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico-Edição Universitária**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.v.4.
- SOUTO, Marcos Jurema Villela. **Desestatização – Privatização, Concessões e Terceirizações**. São Paulo: Saraiva, 1986.