



OS LIMITES DA TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO

Ingrid Carvalho Bezerra*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Serviço Público; 2.1. Conceito de serviço público e suas principais classificações; 2.2. O serviço público no ordenamento jurídico brasileiro; 3. A Terceirização; 3.1 Evolução e conceito; 3.2 A terceirização no serviço público brasileiro; 4. Considerações finais; 5. Referências.

RESUMO

O presente artigo tem por escopo retratar a terceirização de serviços públicos no Brasil, buscando suas definições e regulamentações no Direito Administrativo, com complemento no Direito do Trabalho. Abordar-se-á os aspectos históricos desse instituto, critérios de definição, e como essa prática foi aplicada no Brasil durante muito tempo sem ter uma regulamentação legislativa clara, tendo seus limites traçados principalmente com base em preceitos doutrinários e jurisprudenciais. Nesse estudo, elucidar-se-á quais serviços são passíveis de serem realizados por particulares e qual será o papel do Estado nessa relação trilateral que caracteriza a terceirização. Por fim, analisar-se-á quais os impactos causados pela recente regulamentação trazida pelas Leis nº 13.429/17 e 13.467/17 e pelo Decreto nº 9.507/18, na esfera privada e, principalmente, no setor público, objeto deste trabalho.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Serviço Público. Terceirização.

ABSTRACT

This article aims to discourse about the outsourcing of public services in Brazil, seeking its definitions and regulations in Administrative Law and Labor Law. It will broach the historical aspects of this institute, the definition, and how it occurred in Brazil for a long time without having a specific legislative regulation, having its limits drawn mainly based on doctrinal and jurisprudential precepts. In this study, it will be clarified which services can be performed by private individuals and what will be the role of the State in this trilateral relationship that characterizes outsourcing. Finally, we will analyze the impacts caused by the Law nº 13.427/17 and Law nº 13.467/17, besides Decree nº 9.507/18, in the private area and, mainly, in the public area, object of this paper.

Keywords: Public Law. Public Service. Outsourcing services.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto a terceirização de serviços públicos no Brasil,

* Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Pós-graduada em Direito Administrativo e Licitações. Advogada. E-mail: ingrid.c.b@hotmail.com.

especialmente no que diz respeito a sua abrangência e limites, uma vez que se a terceirização for feita de uma forma ilimitada esta enseja um retrocesso trabalhista e social.

Inicialmente, abordar-se-á sobre o conceito de serviço público e quais as classificações importantes para a compreensão do tema, principalmente no que diz respeito a quais atividades podem ser realizadas apenas pelo Estado, por particulares ou por ambos.

Em seguida, discorrer-se-á sobre a terceirização, desde suas origens no mundo e no Brasil, até os dias atuais, explicando como esse instituto tem sido aplicado na Administração Pública, e qual papel do Estado nessas relações.

Por fim, analisar-se-á as mudanças promovidas pelas Leis nº 13.429/17 e 13.467/17 e pelo Decreto nº 9.507/18 e o que se pode esperar para o futuro da terceirização no serviço público brasileiro.

2 SERVIÇO PÚBLICO

Primeiramente, para compreender melhor o tema abordado, é necessário explicitar o que se entende por serviço público e quais atividades de interesse público são passíveis de execução por terceiros particulares.

2.1 Conceito de serviço público e suas principais classificações

A princípio, se imagina que o conceito de serviço público seja simplório, consistindo em qualquer prestação de serviço pelo Estado. No entanto, trata-se de um conceito impreciso, cuja definição causa grandes discussões na doutrina e jurisprudência.

Acredita-se que as primeiras noções de serviço público tenham nascido na França, com a Escola do Serviço Público, que trazia uma definição bastante abrangente, na qual serviço público seria qualquer atividade desempenhada pelo Estado com fins de atender as necessidades coletivas.

Por muito tempo, vários autores se basearam nesse conceito amplo de serviço público, destacando-se os seguintes aspectos:

- a) A prestação do serviço seria feita por uma organização coletiva, que seria o Estado (critério subjetivo);
- b) A atividade seria prestada com o objetivo de satisfazer as necessidades da coletividade

(critério material);

c) Essas atividades estariam sujeitas a um regime diferente do direito comum, denominado direito público (critério formal).

No entanto, esse conceito entrou em crise quando o Estado passou a desempenhar atividades econômicas que eram próprias da iniciativa privada e, além disso, diante da incapacidade de prestar adequadamente todos os serviços que lhe eram incumbidos (DI PIETRO, 2019, p. 282):

[...] passou a delegar a sua execução a particulares, por meio dos contratos de concessão de serviços públicos e, posteriormente, por meio de pessoas jurídicas de direito privado criadas para esse fim (empresas públicas e sociedades de economia mista), para execução sob regime jurídico predominantemente privado.

Ou seja, os critérios já não eram suficientes para conceituar o serviço público, tendo em vista que: a) nem sempre o serviço era prestado diretamente pelo Estado (critério subjetivo); e b) em algumas atividades prestadas pelo Estado, o regime aplicado não é predominantemente de direito público (critério formal).

Maria Sylvia Di Pietro traz o seguinte conceito de serviço público (DI PIETRO, 2019, p. 286):

[...] 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.

Nessa definição, permanecem os três critérios, mas de uma forma diferente da que foram concebidos originalmente. Ademais, observa-se que a lei é quem definirá quais são as atividades atribuídas ao Estado, o qual realizará essas tarefas por si só ou por meio de seus delegados.

Observa-se que existem duas modalidades de prestação dos serviços públicos: direta e indireta. Quando o poder público presta serviços por meio de sua administração, seja ela direta seja indireta, a prestação do serviço é direta. Já, quando a prestação de serviços se dá a partir de contratos de concessões ou de permissões à iniciativa privada, se diz que a execução é indireta.

Importa destacar que nem todas as atividades são passíveis de delegação, surgindo, assim, a classificação de serviços públicos delegáveis e indelegáveis. Essa distinção pode ser determinada pela natureza do serviço (serviço público inerente) ou por

assim dispor o ordenamento jurídico (serviço público por opção legislativa).

Como exemplo de serviços delegáveis, que podem ser executados pelo Estado ou por particulares e seus colaboradores, temos os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, sistema de telefonia etc. Já como exemplo de serviços indelegáveis, temos as atividades relacionadas à defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades, serviços assistenciais etc.

Conforme explicado por José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 499), alguns serviços, embora delegáveis, são prestados pelo próprio Estado, mas o fato se deve a determinada diretriz política e administrativa que pretenda implementar, o que não impede que, em outro momento, sejam executados por terceiros. Já os indelegáveis são inerentes ao Poder Público centralizado e a entidades autárquicas e fundacionais e, em virtude de sua natureza específica, não podem ser transferidos a particulares, para segurança do próprio Estado.

Com tudo que foi explanado, observa-se que o conceito de serviço público é mutável de acordo com o contexto político-histórico e com a legislação vigente na época, de forma que no próximo tópico analisar-se-á o que diz o ordenamento jurídico brasileiro a respeito do tema.

2.2 O serviço público no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1988 traz alguns dispositivos que tratam direta ou indiretamente dos serviços públicos. Por exemplo, o art. 175 da CF aduz que “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.” (BRASIL, 1988, art.175).

Ou seja, ao passo que a Constituição vincula a atuação do Estado na prestação dos serviços públicos, ela retrata a possibilidade da execução se dar sob regime de concessão ou permissão, abrindo espaço para a terceirização, tópico que será melhor explanado mais adiante.

A partir desse dispositivo constitucional é que se pode afirmar que, no Brasil a regra é a vinculação do Estado às atividades de interesse público, aproximando-se mais do conceito de serviço público francês, abordado no tópico anterior.

Em contrapartida, no Direito Americano e demais países que recebem influência da *common law*, o princípio da livre-iniciativa sempre coordenou o desempenho das

atividades, por ser um Estado marcado pelo liberalismo. Só mais recentemente é que se tem clamado por uma atuação maior do Estado nas atividades de interesse coletivo, denominadas *public utilities*, por meio das agências reguladoras. Ou seja, nesses países, a regra é que os serviços sejam de titularidade dos particulares, onde o Estado atua apenas como agente regulador, por meio do poder de polícia (REZENDE, 2018, p. 288).

Sendo assim, ao passo que, nos países que adotam a noção francesa de serviço público se verifica um movimento de liberalização de serviços públicos, permitindo que algumas atividades sejam exercidas por particulares, nos países do *common law* se verifica o movimento oposto, de forma que esses conceitos, outrora opostos, estão convergindo para denominadores comuns.

Nesse aspecto, a nossa Lei Maior define alguns serviços que são exclusivos do Estado, como “o serviço postal e o correio aéreo nacional (art. 21, X), os serviços de telecomunicações (art. 21, XI), os de radiodifusão, energia elétrica, navegação aérea, transportes e demais indicados no artigo 21, XII, o serviço de gás canalizado (art. 25, § 2º).” (DI PIETRO, 2019, p. 303).

Esses serviços exclusivos é que estão sendo alvo de liberalização na nossa legislação ordinária, como se observa na (DI PIETRO, 2019, p. 293):

[...] Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472, de 16-7-97), que, em nenhum momento, utiliza a expressão *serviço público*, preferindo falar em serviços de interesse coletivo e serviços de interesse restrito, estes últimos submetidos aos princípios constitucionais da ordem econômica, abertos à livre iniciativa e à competição.

Esses serviços exclusivos, quando prestado por particulares, seguem o regime de concessão ou permissão, onde o particular atua como delegado do Poder Público. Já os serviços não exclusivos¹ podem ser executados pelo Estado ou pelo particular, mediante autorização do Poder Público. Nesse último caso, o particular é titular do serviço, e o Estado age apenas como agente fomentador e regulador, exercendo seu poder de polícia, como ocorre prioritariamente no direito americano.

A doutrina ressalta que quando os serviços públicos não exclusivos são prestados por entes particulares, esses são denominados serviços públicos impróprios, pois, embora tenham utilidade pública, lhes falta um elemento essencial da definição de serviço público, qual seja o critério subjetivo (Estado).

¹ Como exemplo, temos os serviços concernentes à ordem social, abrangendo serviços de saúde (ver arts. 196 e 199 da Constituição Federal), previdência social (art. 202 da CF), assistência social (art. 204 da CF) e educação (arts. 208 e 209 da CF).

3 A TERCEIRIZAÇÃO

Com o intuito de tornar possível a análise do instituto da terceirização, é preciso voltar às origens desta prática dentro do mercado de trabalho no âmbito mundial e, principalmente, no âmbito nacional.

3.1 Evolução e conceito

A palavra “terceirização” foi um neologismo surgido dentro da área de Administração de empresas para designar a descentralização de algumas atividades empresariais para pessoas estranhas à empresa, ou seja, terceiros.

No Direito, o instituto tem um significado mais profundo, conforme leciona Maurício Godinho Delgado (2017, p. 503):

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

Entende-se que o início da terceirização se deu com a 2ª Guerra Mundial e, principalmente após ela, pois houve um crescimento da economia e da indústria dos países vitoriosos (Revolução Industrial), gerando um aumento de demanda. Como solução para agilizar a produção, passou-se a delegar as atividades menos especializadas (secundárias) para terceiros, nascendo o instituto da terceirização.

Com a consolidação do capitalismo e a transição dos modelos de produção *fordista*, *taylorista* e *toyotista*, a terceirização foi ganhando cada vez mais espaço, o que levou a uma flexibilização dos direitos trabalhistas, vistos como um entrave à livre iniciativa e ao crescimento econômico.

Ou seja, desde suas origens a terceirização veio acompanhada de benefícios e malefícios. Se por um lado, contribuiu na especialização de atividades, redução de custos

e produtividade, por outro, ensejou uma menor proteção aos chamados “terceirizados”.

No Brasil, a terceirização se originou antes mesmo da revolução industrial ganhar força, como bem explica Graça Druck (2016, p. 36):

No caso do Brasil, o velho fenômeno da terceirização tem sua origem no trabalho rural, através do sistema de “gato”, com a intermediação para a contratação de trabalhadores sazonais, flexíveis de acordo com os momentos das safras. Nos primórdios do desenvolvimento urbano-industrial, com a instalação das fábricas, a terceirização ocupou um lugar secundário. Entretanto, a partir da instalação de indústrias de bens duráveis, representada pelo setor automobilístico, tornou-se parte da estrutura produtiva e passou a crescer.

Foi com o *toyotismo* que a terceirização se tornou uma prática comum, principalmente com as multinacionais automobilísticas, que focavam apenas na montagem de veículos e terceirizavam a fabricação de peças e componentes dos automóveis.

A terceirização pode assumir diferentes formas de delegação de atividades a terceiros, por exemplo, por meio de empreitada, locação de serviços, fornecimento, dentre outras. Por isso, na atualidade, a dinâmica “terceirizante” tem sido uma peça-chave em todos os segmentos empresariais, comércio, indústria, e, não diferentemente, no serviço público, tema que será melhor abordado mais adiante.

3.2 A terceirização no serviço público brasileiro

Até 2017, não havia, no Brasil, uma legislação específica que tratasse da terceirização, ficando a cargo da doutrina e jurisprudência, à luz dos princípios constitucionais e internacionais relacionados ao Direito do Trabalho, defender alguns limites a essa prática.

O autor Maurício Godinho Delgado foi um dos que sempre pontuaram que o sistema principiológico constitucional não era compatível com uma terceirização ilimitada:

Os limites da Constituição ao processo terceirizante situam-se no sentido de seu conjunto normativo, quer nos princípios, quer nas regras assecuratórias da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da valorização do trabalho e especialmente do emprego (art. 1º, III, combinado com art. 170, caput), da busca da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), do objetivo de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III), da busca da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

(art. 3º, IV).

No âmbito das contratações realizadas pela Administração Pública, a Constituição prevê, em seu art. 37, XXI, que “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), por sua vez, traz hipóteses de execução indireta nos art. 6º, VIII, e art. 10, que nada mais são do que formas de terceirização.

Como bem observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 713), embora os contratos administrativos sigam prioritariamente o regime jurídico de direito público, quando a terceirização se torna um mecanismo de burlar os direitos sociais do trabalhador, há que se responsabilizar a empresa prestadora do serviço e a Administração Pública sob a égide do Direito do Trabalho.

Historicamente, a terceirização sempre esteve atrelada às atividades-meio da empresa contratante, afinal, um dos principais argumentos dos defensores desse mecanismo é justamente que, terceirizando as atividades secundárias, a empresa pode focar na sua atividade-fim.

Esse entendimento foi consolidado pela jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, que se tornou objeto do Enunciado Sumulado nº 331 (Brasil, 2011):

Súmula nº 331 do TST.

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

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

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

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

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

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

Assim, houve uma distinção entre terceirização lícita e ilícita. As hipóteses de terceirização lícita seriam: a) contratação de trabalho temporário, regida pela Lei nº 6.019/74; b) atividades de vigilância, regidas pela Lei nº 7.102/83, com posteriores alterações; c) atividades de conservação e limpeza; e d) serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador (Delgado, 2017, p. 517-518).

Do contrário, a terceirização feita fora dessas hipóteses seria ilícita e resultaria no reconhecimento do vínculo empregatício diretamente com o tomador de serviços, desde que não fosse com a Administração Pública, pois isso implicaria em uma burla à regra do ingresso por meio do concurso público (art. 37, II da CF).

Isso não implica em ausência total de responsabilidade da Administração Pública, pois, conforme incorporado no inciso V do Enunciado Sumulado, a Administração deve tomar algumas cautelas na escolha das empresas prestadoras de serviços e, principalmente, na fiscalização dos contratos, verificando periodicamente se a contratada está cumprindo com as obrigações trabalhistas e previdenciárias e, em caso de inadimplemento, aplicar as penalidades cabíveis, como a rescisão imediata do contrato.

Caso não adote essas medidas, a Administração poderá ter reconhecida sua responsabilidade subsidiária pelas obrigações trabalhistas, sem prejuízo da responsabilização civil, administrativa e criminal do gestor público.

Outro aspecto importante que o Enunciado Sumulado nº 331 traz para diferenciar a terceirização lícita da ilícita, são os requisitos da subordinação e pessoalidade. Ou seja, para que a terceirização seja válida, o tomador de serviço não deve usar de seu poder disciplinar e dar ordens diretas aos empregados da empresa prestadora de serviços, e o contrato não deve ser *intuitu personae*, sendo irrelevante a identidade do agente que desempenha o serviço.

Dessa forma, há um limite para o que a Administração pode fazer ou não. Licitamente, ela pode celebrar contratos com empresas para obras ou prestação de serviços e não com empregados específicos, do contrário o contrato assume a forma de fornecimento de mão de obra e configura burla à exigência de concurso público. Caso isso ocorra, o trabalhador não será considerado servidor público, por não ter uma investidura regular, se enquadrando como “funcionário de fato”, cujos atos praticados serão inválidos, não podendo produzir efeitos jurídicos (DI PIETRO, 2019, p. 724).

Ainda sobre esse aspecto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), dispõe em seu artigo 18, § 1º, que “os valores dos contratos de terceirização de mão de

obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘outras despesas de pessoal’”. Ou seja, caso venha a ocorrer contratações de terceiros ilicitamente, em substituição aos servidores públicos, a despesas desses contratos serão contabilizadas como despesa de pessoal para os fins do limite estabelecido pelo artigo 169 da Constituição, para evitar a utilização da terceirização como burla ao limite de gastos com pessoal.

Há que se destacar que, em 2017, foram sancionadas duas leis que tratam da terceirização no setor privado. A primeira, Lei nº 13.429/17, trouxe mudanças mais em relação ao contrato de trabalho temporário, aumentando o prazo de três meses para até 180 dias. A segunda foi a Lei nº 13.467/2017, que trouxe uma impactante mudança nas atividades passíveis de terceirização, observe-se:

Art. 2º A Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

Dessa forma, a Lei nº 13.467/2017 revogou a aplicação do Enunciado Sumulado nº 331 do TST, ao menos na iniciativa privada, pois extinguiu a ilicitude da terceirização das atividades-fim. Instado a se manifestar sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal² decidiu sobre a constitucionalidade dessa nova previsão, onde o principal argumento foi que proibir a terceirização por si só não impede o quadro de desemprego no Brasil.

No entanto, é de fundamental importância destacar que essas alterações promovidas na Lei nº 6.019/74 (que trata sobre o trabalho temporário na esfera privada) só se aplicarão, no âmbito da Administração Pública, no caso das empresas estatais, continuando a aplicar-se o Enunciado Sumulado nº 331 para os demais entes públicos. Uma vez que os servidores públicos estão submetidos ao regime jurídico constitucional, a contratação temporária, sem concurso, só pode ser realizada dentro das condições previstas no artigo 37, IX, da Constituição. Já os empregados das estatais, quando essas desenvolvem atividade econômica, se submetem ao regime jurídico próprio das empresas privadas³, consequentemente, aplica-se a Lei nº 6.019/74 e suas alterações.

Por fim, passemos à análise do Decreto nº 9.507/18, que substituiu e revogou o Decreto nº 2.271/97, dispondo sobre a contratação de serviços pela Administração

² Vide ADPF 324 e RE 958252.

³ Vide Art. 173, § 1º, II da CF.

Pública federal direta, autárquica e fundacional.

O artigo 2º do referido Decreto deixou a cargo do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a definição dos serviços que serão preferencialmente executados de forma indireta (por particulares). Trouxe, porém, no art. 3º, algumas vedações de serviços que não poderão ser objeto de execução indireta, quais sejam (Brasil, 2018):

- I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
- II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;
- III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e
- IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

No que se refere às empresas estatais controladas pela União, o artigo 4º do Decreto 9.507/18 aduz que:

- Art. 4º [...] não serão objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários, exceto se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tais como na ocorrência de, ao menos, uma das seguintes hipóteses:
- I - caráter temporário do serviço;
 - II - incremento temporário do volume de serviços;
 - III - atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou
 - IV - impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

Como se pode observar, o Decreto trouxe algumas situações genéricas, abrindo uma gama de possibilidades para que a terceirização ganhe espaço no serviço público, principalmente nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Dentre os benefícios que esse tipo de prática pode gerar para os entes públicos, José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 886) aponta:

- [...] (a) enxugamento da extensa máquina administrativa; (b) não provimento de cargos e funções considerados desnecessários; (c) redução de custos para o Estado, habitualmente com recursos escassos, em razão dos altos vencimentos pagos em alguns órgãos públicos para certas funções; (d) aumento da eficiência, tendo em vista a inaplicabilidade de garantias específicas dos servidores, como, por exemplo, a estabilidade, que, em regra, causa acomodação e desinteresse.

No entanto, há que se destacar os problemas oriundos dessa situação para os trabalhadores temporários e para a própria Administração Pública. De forma geral, pode-se afirmar que, em regra, esses trabalhadores não possuem a mesma remuneração e possibilidades de ascensão na carreira que os servidores de carreira e, por não terem estabilidade no desempenho de suas funções, acabam por não se sentir parte da organização, acarretando uma sensação de desvalorização e desmotivação, o que implica diretamente na redução da qualidade do exercício das funções. Isso sem falar nas brechas que esses contratos de prestação de serviço trazem para a corrupção e má gestão dos recursos públicos, o que, por si só, já daria um tema para posterior discussão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com tudo o que foi exposto, pode-se constatar que a terceirização vem ocupando um espaço cada vez maior, tanto na esfera privada quanto no setor público, o que deixa um grande alerta para que sejam tomados os devidos cuidados para que o trabalho terceirizado não seja instrumento de precarização dos direitos conquistados.

Esse receio é fundamentado quando se observa que, por muito tempo a prática da terceirização era justificada, do ponto de vista empresarial, pela especialização das organizações, que deveriam focar na sua atividade principal e delegar as atividades secundárias.

No entanto, após as modificações legislativas mais recentes, essa justificativa não se sustenta mais, tendo em vista que puseram um fim na restrição à terceirização apenas das atividades-meio, ao menos no setor privado e nas empresas estatais.

Diante desse cenário, deve-se, mais do que nunca, ater-se aos parâmetros estabelecidos pelos princípios constitucionais do Direito do Trabalho e do Direito Administrativo, harmonizando essas mudanças com o conjunto da ordem jurídica a que estão submetidas, pois a sociedade já não mais deve tolerar situações precárias de trabalho, especialmente quando se trata do serviço público, por sermos todos contribuintes e beneficiários.

Como as mudanças promovidas pelo Decreto nº 9.507/18 ainda são recentes, não se tem uma ideia de como a Administração incorporará essas hipóteses na prática, e se trará mais benefícios ou prejuízos a longo prazo. No entanto, deve-se acompanhar de perto esse assunto, já que o Estado brasileiro tem um péssimo histórico em relação à

gestão de seus recursos. De certo, não será um regime jurídico ou outro que resolverá este problema enraizado em nosso país, mas sim a mudança de mentalidade dos administradores públicos e da sociedade brasileira como um todo.

5 REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder Santos. Os Limites Constitucionais da Terceirização. In: **Precarização e Terceirização: faces da mesma realidade**. São Paulo: Sindicato dos Químicos-SP, 2016

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **A Reforma Trabalhista no Brasi - com os comentários à Lei n. 13.467/2017**. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 16 ed. São Paulo: LTr, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DRUCK, Graça. A Indissociabilidade entre precarização social do trabalho e terceirização. In: **Precarização e Terceirização: faces da mesma realidade**. São Paulo: Sindicato dos Químicos-SP, 2016

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Reflexões sobre a prestação de serviços públicos por entidades do Terceiro Setor**. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44086/44759>. Acesso em: 20 jul. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

**Submetido em 26 ago. 2019. Aceito em 31ago. 2019.*