

AS FERRAMENTAS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS (14.133/2021) PARA EVITAR A INADIMPLÊNCIA DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS NOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Bruno César Gonçalves Teixeira

Mestrando em Direitos Sociais e Processos Reivindicatórios pelo Centro Universitário IESB; procurador do Distrito Federal - Procurador-Chefe da Procuradoria Trabalhista (Proresp/PGDF); advogado.

Ulisses Borges de Resende

Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB); professor do Curso de Direito do Centro Universitário IESB; advogado.

Resumo

A terceirização é uma realidade inexorável na Administração Pública. O grande percalço da terceirização na Administração Pública chama-se inadimplência das verbas trabalhistas. Se a empresa terceirizada não arcar com os créditos trabalhistas dos empregados, a Administração Pública, como tomadora dos serviços, pode ser responsabilizada subsidiariamente, caso haja falha na fiscalização do contrato administrativo. Ou seja, o ente público paga dobrado. Por sua vez, o empregado terceirizado, indubitavelmente o vértice mais frágil nessa relação triangular, recebe suas verbas trabalhistas (quando possui êxito) por meio de um processo judicial demorado, via precatório ou requisição de pequeno valor, e ainda com desconto dos honorários advocatícios. Há também a possibilidade de a sociedade ser prejudicada com a interrupção do serviço público. Enfim, trata-se do pior cenário possível. Destarte, com o escopo de evitar esse panorama trágico, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (14.133/2021) apresenta um amplo conjunto de ferramentas para aprimorar a fiscalização dos contratos de terceirização na Administração Pública. Apresentar e analisar esses novos instrumentos da Lei nº 14.133/2021, que buscam evitar a inadimplência das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização na administração pública, é o objetivo geral deste artigo, que se utilizou do método dedutivo-bibliográfico para a elaboração.

Palavras-chave: Terceirização. Administração Pública. Fiscalização Contratual. Ferramentas. Lei nº 14.133/2021.

Abstract

Outsourcing is an inexorable reality in Public Administration. The great mishap of outsourcing in the Public Administration is called default of labor obligations. If the outsourced company does not pay the employees' labor claims, the Public Administration, as the service user, may be held liable in the alternative, if there is a failure to inspect the administrative contract. In other words, the public entity pays double. In turn, the outsourced employee, undoubtedly the most fragile vertex in this triangular relationship, receives their labor funds (when successful) through a lengthy judicial process, via a writ of payment or small-value requisition, and even with a discount on legal fees. There is also the possibility that society will be harmed by the

interruption of public service. In the end, this is the worst possible scenario. Thus, with the aim of avoiding this tragic scenario, the new Administrative Biddings and Contracts Law (14.133/2021) presents a wide set of tools to improve the inspection of outsourcing contracts in the Public Administration. Presenting and analyzing these new instruments of Law nº 14.133/2021, which seek to avoid the default of labor obligations in outsourcing contracts in the public administration, is the general objective of this article, which used the deductive-bibliographic method for the elaboration.

Keywords: Outsourcing. Public Administration. Contractual Inspection. Tools. Law 14.133/2021.

1. Introdução

O presente trabalho científico terá por escopo apresentar e analisar as ferramentas da nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021) para evitar a inadimplência das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização na administração pública.

Destarte, o presente artigo será dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, o trabalho apresentará, de forma holística, a evolução do instituto da terceirização. Abordará, também, o conceito e os porquês de se utilizar o instituto da terceirização, bem como a importante distinção entre terceirização e intermediação de mão de obra.

O segundo capítulo debruçará sobre a terceirização no Brasil e dentro da Administração Pública brasileira (desde o Decreto-Lei nº 200 de 1967 até os dias hodiernos), detalhando seu campo de aplicação, seus motivos, suas vantagens e seus percalços.

Após, o terceiro capítulo explanará sobre a nova Lei de Licitações e Contratos administrativos (Lei nº 14.133/2021), que trouxe evoluções no conjunto de ferramentas que um fiscal de um contrato de terceirização na administração pública dispõe para evitar o enorme problema do descumprimento das obrigações trabalhistas.

A inadimplência das verbas trabalhistas pode acarretar o pagamento dobrado pelo ente público (caso haja falha na fiscalização contratual); o recebimento atrasado e descontado das verbas trabalhistas pelo empregado terceirizado, por meio de um longo e árduo processo judicial (caso haja êxito na demanda); e ainda pode se desdobrar na interrupção do serviço público com prejuízo para toda a sociedade (caso haja a paralisação da execução de um serviço terceirizado que seja essencial para a entidade pública, como, por exemplo, o serviço de limpeza em um hospital público). Ademais, ainda se podem sopesar os danos indiretos, como a sobrecarga processual e o custo de movimentação da máquina judiciária.

Por fim, o artigo concluirá com a explanação de que a fiscalização correta e adequada do contrato administrativo de terceirização da administração pública, com a utilização incisiva dos instrumentos trazidos pela Lei nº 14.133/2021, é uma maneira preventiva (atuação antes do problema) e proativa (atuação direta, sem a necessidade de decisão judicial) de a Administração Pública evitar o percalço da inadimplência das verbas trabalhistas e todas as suas desastrosas consequências. Portanto, trata-se de um poder dever do fiscal do contrato e a não utilização dessas ferramentas deve ser justificada e fundamentada, caso a caso, sempre considerando os princípios norteadores apresentados na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021, art. 5º).

Para alcançar o desiderato científico proposto, será utilizada a metodologia dedutiva bibliográfica, com o levantamento dos autores que escreveram sobre o tema. Haverá, da mesma maneira, seleção de doutrina pertinente e atualizada, fichamento, arquivamento das melhores fontes, estudo da bibliografia, bem como coleta, estudo e análise da jurisprudência correlata.

2. Terceirização

2.1. Breve histórico do instituto da terceirização

O Papa Leão XIII, em sua famosa encíclica *Rerum Novarum*⁴⁵ (Das Coisas Novas), de 1891 - uma Carta escrita pós revolução industrial e que tentava conciliar as relações sociais entre trabalho e capital - já trazia a ideia de que o trabalho não é uma mercadoria especulativa, sujeita à lei da oferta e da procura. O entendimento de que o trabalho humano não pode ser comparado a uma moeda negociável é antigo e continua em pleno vigor, inclusive em instituições conservadoras como a Igreja Católica⁴⁶.

Na França do século XIX, cenário de absoluta miséria e de desigualdade social - como bem retrata Victor Hugo no seu clássico romance *Lés Miserables*⁴⁷ - era comum que trabalhadores fossem contratados por meio de um terceiro, um intermediador, que lucrava com a locação de trabalho alheio, o que se denominava de *marchandage*. O lucro do intermediário nada mais seria que uma retirada forçada de parcela da contraprestação do trabalhador, transformando-o em uma espécie de traficante de mão de obra, o que é vedado - tanto no Brasil, quanto na França.

Ainda no âmbito internacional, a Declaração de Filadélfia⁴⁸ (1944), que apresenta os fins e os objetivos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), reafirma os princípios fundamentais da entidade "principalmente os seguintes: a) o trabalho não é uma mercadoria".

⁴⁵ Disponível para download em português no site https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁴⁶ Vide Encíclica *Laborem Exercens*, escrita pelo Papa João Paulo II, em 1981, no 90º aniversário da *Rerum Novarum*. Disponível para download em português no site https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

⁴⁷ Romance publicado em 1862 na França.

⁴⁸ Disponível para download em português no site https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

A Constituição Federal de 1988 não seguiu outra trilha ao afirmar (logo em seu primeiro artigo) que o valor social do trabalho e a dignidade humana são fundamentos da República Federativa do Brasil. São conceitos fundantes e formadores de outros. Na ordem econômica (CF/1988, art. 170), a Carta Magna aponta como fundamento a valorização do trabalho humano e indica como fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Por sua vez, a ordem social (CF/1988, art. 193) possui como base o primado do trabalho e como objetivos o bem estar e a justiça social.

Dessa maneira, não há que se falar em trabalho sem considerar o seu valor social e a dignidade humana. Caso o trabalho humano seja entendido como uma *res* (coisa), que pode ser especulada e negociada, há a perda do seu valor social e será uma evidente afronta à dignidade humana. Por conseguinte, expressamente respaldado pela Constituição Federal de 1988, conclui-se que trabalho humano não é mercadoria e não está sujeita a intermediação.

Por incrível que possa parecer, nas zonas rurais, especialmente nas lavouras de cana de açúcar no Nordeste brasileiro, ainda hoje é possível encontrar os denominados "gatos", que são intermediadores de mão de obra entre o proprietário da terra e os cortadores de cana (trabalhadores rurais), ganhando uma indevida comissão por esse tráfico de mão de obra. Todavia, como será explicado adiante, terceirização não se confunde com intermediação de mão de obra.

Em verdade a terceirização (*outsourcing*) é um instituto que possui previsão legal (nacional e internacional) e que, se corretamente aplicada e sem fraudes, pode ser um método (eficiente e eficaz) de gestão e de produção de bens e serviços.

2.2. O que é terceirização, qual a sua diferença para intermediação de mão de obra e por que se terceiriza

O ordenamento jurídico laboral ainda é quase todo fundamentado na relação bilateral de trabalho: um empregado presta serviços ao seu empregador, na sede do seu empregador, a quem está juridicamente subordinado. Basta verificar a definição de empregador no art. 2º da CLT, como sendo a empresa que “assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal do serviço”. Igualmente, a definição de empregado no art. 3º da CLT como sendo toda pessoa física que “prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”. Destaca-se que esses conceitos não foram modificados em nada pela Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017).

Na terceirização, há a modificação do parâmetro fático e jurídico da relação bilateral de trabalho. O empregado terceirizado passa a prestar serviços à empresa tomadora, que tem uma relação civil (contrato) com a empresa prestadora de serviços que, por sua vez, é a verdadeira empregadora do terceirizado. Perceba que a empresa tomadora dos serviços (contratante) não “admite, assalaria e dirige a prestação pessoal do serviço” (CLT, art. 2º). Ou seja, a empresa tomadora não é a real empregadora e, por sua vez, o empregado terceirizado não se subordina a essa empresa. A subordinação do empregado terceirizado se dá em face da empresa prestadora do serviço.

A terceirização forma uma relação triangular de trabalho com três vértices: empresa tomadora, empregado terceirizado e empresa prestadora. Por ser assim constituída, ainda é tratada como exceção no ordenamento jurídico.

E qual a diferença, então, entre terceirização e intermediação de mão de obra? Terceirização (quando lícita) é a transferência de parcela da execução de atividades da empresa tomadora (ou contratante), seja da área fim ou seja da área meio, para a empresa prestadora de serviços (ou contratada). Na terceirização, há a contratação de

serviços específicos (e não contratação de mão de obra propriamente dita). Na terceirização, não há pessoalidade e nem subordinação direta. Exemplo: um banco privado deseja terceirizar o serviço de vigilância privada das suas agências. Dessa forma, o banco privado (empresa tomadora) contrata uma empresa de vigilância (empresa prestadora) que, por sua vez, executará o serviço específico de vigilância nas agências bancárias, utilizando-se (obviamente, mas não exclusivamente) de mão de obra qualificada (vigilantes).

A contratação se dá para a execução do serviço completo de vigilância - e não para o mero fornecimento de vigilantes. Logo, a empresa tomadora (banco privado) não admite, não assalaria e nem dirige a prestação pessoal do serviço dos vigilantes. O dono do banco ou qualquer outro preposto não seleciona um determinado vigilante para trabalhar em determinada agência (ausência de pessoalidade), bem como não emite ordens diretas àquele empregado terceirizado (ausência de subordinação direta). É indiferente para o dono do banco quem especificamente vai executar o serviço de vigilância do banco. O importante é que o serviço contratado (vigilância) seja executado.

Conseqüentemente, se um vigilante ficar doente, outro deve substituí-lo imediatamente, sem nenhum aumento de custo (regra geral) no contrato ajustado; afinal, a contratação se deu para a execução de um serviço - e não para o fornecimento de mão de obra. Essa é a grande diferença entre terceirização (quando lícita e sem fraudes) e intermediação de mão de obra (que, recorda-se, é proibida pelo ordenamento jurídico).

Neste ponto, começa a ficar claro por que empresas terceirizam parcela da execução de suas atividades. De forma bem resumida, o objetivo da empresa tomadora dos serviços com a terceirização é reduzir custos e dar maior eficiência e dinamicidade à empresa, com a possibilidade de concentrar a maior parcela de seu capital (humano

e tecnológico) na atividade principal e estratégica do seu objeto social (*core business*), de maneira a conseguir reduzir o preço final do produto ou serviço e alcançar maior competitividade no mercado (nacional e internacional).

O aplaudido doutrinador Sérgio Pinto Martins assim esclarece:

O objetivo principal da terceirização não é apenas a redução de custos, mas também trazer maior agilidade, flexibilidade e competitividade à empresa. Esta pretende com a terceirização a transformação de seus custos fixos em variáveis, possibilitando o melhor aproveitamento do processo produtivo, com a transferência de numerário para aplicação em tecnologia ou no seu desenvolvimento, e também em novos produtos (MARTINS, 1997, p. 22).

No Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 760.931⁴⁹, julgado pelo Pleno do STF no dia 26/04/2017 (publicado no DJe de 12/09/2017), Relatora Ministra Rosa Weber, Redator do acórdão Ministro Luiz Fux, houve uma análise profunda sobre os *benefícios da terceirização*. Apresenta-se apenas parte da ementa do extenso e percuciente julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULA 331, IV E V, DO TST. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93. **TERCEIRIZAÇÃO COMO MECANISMO ESSENCIAL PARA A PRESERVAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO E ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS. HISTÓRICO CIENTÍFICO. LITERATURA: ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO.** RESPEITO ÀS ESCOLHAS LEGÍTIMAS DO LEGISLADOR. PRECEDENTE: ADC 16. EFEITOS VINCULANTES. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE PARA APLICAÇÃO EM CASOS SEMELHANTES. (...) 4. A Teoria da Administração qualifica a terceirização (outsourcing) como modelo

⁴⁹ Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur373217/false>. Acesso em: 20 jan. 2022.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.10, n.10, jan./jun., 2021.

organizacional de desintegração vertical, destinado ao alcance de ganhos de performance por meio da transferência para outros do fornecimento de bens e serviços anteriormente providos pela própria firma, **a fim de que esta se concentre somente naquelas atividades em que pode gerar o maior valor**, adotando a função de “arquiteto vertical” ou “organizador da cadeia de valor”. 5. **A terceirização apresenta os seguintes benefícios:** (i) aprimoramento de tarefas pelo aprendizado especializado; (ii) economias de escala e de escopo; (iii) redução da complexidade organizacional; (iv) redução de problemas de cálculo e atribuição, facilitando a provisão de incentivos mais fortes a empregados; (v) precificação mais precisa de custos e maior transparência; (vi) estímulo à competição de fornecedores externos; (vii) maior facilidade de adaptação a necessidades de modificações estruturais; (viii) eliminação de problemas de possíveis excessos de produção; (ix) maior eficiência pelo fim de subsídios cruzados entre departamentos com desempenhos diferentes; (x) redução dos custos iniciais de entrada no mercado, facilitando o surgimento de novos concorrentes; (xi) superação de eventuais limitações de acesso a tecnologias ou matérias-primas; (xii) menor alavancagem operacional, diminuindo a exposição da companhia a riscos e oscilações de balanço, pela redução de seus custos fixos; (xiii) maior flexibilidade para adaptação ao mercado; (xiv) não comprometimento de recursos que poderiam ser utilizados em setores estratégicos; (xv) diminuição da possibilidade de falhas de um setor se comunicarem a outros; e (xvi) melhor adaptação a diferentes requerimentos de administração, know-how e estrutura, para setores e atividades distintas. (...) (grifo nosso) (RE 760931, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, REPERCUSSÃO GERAL - DJe-206 DIVULG 11-09-2017 PUBLIC 12-09-2017)

A bem da verdade é que, no atual estágio de avanço industrial e tecnológico, uma empresa dificilmente consegue ser competitiva sem terceirizar parcela da execução de suas atividades. Não há mais espaço para empresas que desenvolvem, dentro do seu estabelecimento e com a direção pessoal do serviço, todas as fases de sua produção. De maneira bem pragmática, o fato concreto é: a terceirização é um instituto inexorável nas relações trabalhistas hodiernas - do Brasil e do mundo, seja na esfera privada, seja na esfera pública. Por isso deve ser fiscalizada adequadamente e

regulamentada pelo Estado, com o intuito de proteger os trabalhadores terceirizados; mas, ao mesmo tempo, sem dificultar demais a sua utilização.

3. A terceirização no Brasil e na administração pública brasileira

3.1. O caminhar da terceirização no Brasil

No Brasil, a primeira norma a tratar sobre terceirização na esfera privada (ainda que de forma limitada e temporária) foi a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que disciplinou o trabalho temporário. Após, tivemos a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, que regulamentava a terceirização dos serviços de vigilância e de transporte de valores.

Ainda antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a primeira súmula que tratou do tema da terceirização no Brasil foi o Enunciado 256 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), do ano de 1986, que deixava claro que, com exceção dos casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, era ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços. Percebe-se, destarte, que a súmula do TST só permitia a relação triangular de trabalho em duas situações específicas: trabalho temporário e vigilância, eis que existiam leis específicas sobre os temas.

Em dezembro de 1993, já sob a égide da Constituição Federal de 1988, que deu um protagonismo maior ao Poder Judiciário, a Súmula 256 foi revista e ampliada, transformando-se na Súmula 331 do TST⁵⁰, com a seguinte redação:

SUM-331. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. I - A contratação de trabalhadores por empresa

⁵⁰ Disponível em https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em 21 jan. 2022.

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. (TST, redação original - revisão da Súmula nº 256 - Res. 23/1993, DJ 21, 28.12.1993 e 04.01.1994)

Houve críticas sobre o novo enunciado, pois restou ampliado o leque de possibilidades de relação triangular de trabalho. Não seriam mais trabalho temporário e vigilância, apenas. Tudo que fosse atividade meio - *verbi gratia*, conservação, limpeza, copeiragem, recepção, reprografia - desde que não houvesse pessoalidade e nem subordinação direta, poderia ser terceirizado.

Ademais, também houve críticas a respeito da responsabilidade subsidiária (inspirada no art. 455 da CLT), pois o tipo de responsabilidade que mais protegeria o trabalhador terceirizado seria a responsabilização solidária do tomador de serviços (sem benefício de ordem).

De 1993 até 2017, a terceirização, salvo legislações esparsas, era disciplinada pela Súmula 331 do TST. Com as mudanças das leis nº 13.429/2017 e nº 13.467/2017, ambos os institutos – trabalho temporário e terceirização geral – passaram a ser disciplinados no mesmo instrumento legal, qual seja, a Lei nº 6.019 de 1974.

Essa lei, com as alterações de 2017, expressamente permite a terceirização da atividade fim, ao contrário da Súmula 331 do TST que só permitia a terceirização da atividade periférica (que não se encontrava no eixo principal da empresa).

O artigo 4º-A da referida lei, após a modificação trazida pela Lei nº 13.467/2017, considera a 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. Giza-se a expressão “inclusive sua atividade principal”.

Analisando essas mudanças, o Supremo Tribunal Federal chancelou, por maioria (7 a 4), a terceirização da atividade fim. O Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 958.252⁵¹, julgado pelo Pleno do STF no dia 30/08/2018 (publicado no DJe de 13/09/2019), Relator Ministro Luiz Fux, assim ficou ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. CONSTITUCIONALIDADE DA “TERCEIRIZAÇÃO”. ADMISSIBILIDADE. OFENSA DIRETA. VALORES SOCIAIS DO TRABALHO E DA LIVRE INICIATIVA (ART. 1º, IV, CRFB). RELAÇÃO COMPLEMENTAR E DIALÓGICA, NÃO CONFLITIVA. PRINCÍPIO DA LIBERDADE JURÍDICA (ART. 5º, II, CRFB). CONSECUTÓRIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III, CRFB). VEDAÇÃO A RESTRIÇÕES ARBITRÁRIAS E INCOMPATÍVEIS COM O POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE. DEMONSTRAÇÃO EMPÍRICA DA NECESSIDADE, ADEQUAÇÃO E PROPORCIONALIDADE ESTRITA DE MEDIDA RESTRITIVA COMO ÔNUS DO PROPONENTE DESTA. RIGOR DO ESCRUTÍNIO EQUIVALENTE À GRAVIDADE DA MEDIDA. RESTRIÇÃO DE LIBERDADE ESTABELECIDAJURISPRUDENCIALMENTE. EXIGÊNCIA DE GRAU MÁXIMO DE CERTEZA. MANDAMENTO DEMOCRÁTICO. LEGISLATIVO COMO LOCUS ADEQUADO PARA ESCOLHAS POLÍTICAS DISCRICIONÁRIAS. **SÚMULA 331 TST. PROIBIÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO. EXAME DOS**

⁵¹ Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410691/false>. Acesso em: 21/01/2022.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.10, n.10, jan./jun., 2021.

FUNDAMENTOS. INEXISTÊNCIA DE FRAGILIZAÇÃO DE MOVIMENTOS SINDICAIS. DIVISÃO ENTRE “ATIVIDADE-FIM” E “ATIVIDADE-MEIO” IMPRECISA, ARTIFICIAL E INCOMPATÍVEL COM A ECONOMIA MODERNA. CISÃO DE ATIVIDADES ENTRE PESSOAS JURÍDICAS DISTINTAS. ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL. INEXISTÊNCIA DE CARÁTER FRAUDULENTO. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE DESENHO EMPRESARIAL (ARTS. 1º, IV, E 170). CIÊNCIAS ECONÔMICAS E TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO. PROFUSA LITERATURA SOBRE OS EFEITOS POSITIVOS DA TERCEIRIZAÇÃO. OBSERVÂNCIA DAS REGRAS TRABALHISTAS POR CADA EMPRESA EM RELAÇÃO AOS EMPREGADOS QUE CONTRATAREM. EFEITOS PRÁTICOS DA TERCEIRIZAÇÃO. PESQUISAS EMPÍRICAS. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DE METODOLOGIA CIENTÍFICA. ESTUDOS DEMONSTRANDO EFEITOS POSITIVOS DA TERCEIRIZAÇÃO QUANTO A EMPREGO, SALÁRIOS, TURNOVER E CRESCIMENTO ECONÔMICO. INSUBSISTÊNCIA DAS PREMISSAS DA PROIBIÇÃO JURISPRUDENCIAL DA TERCEIRIZAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I, III, IV E VI DA SÚMULA 331 DO TST. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA CONTRATANTE POR OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida para examinar a constitucionalidade da Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho, no que concerne à proibição da terceirização de atividades-fim e responsabilização do contratante pelas obrigações trabalhistas referentes aos empregados da empresa terceirizada. 2. **Interesse recursal subsistente após a aprovação das Leis n.º 13.429, de 31 de março de 2017, e 13.467, de 13 de julho de 2017, as quais modificaram a Lei n.º 6.019/1974 para expressamente consagrar a terceirização das chamadas “atividades-fim”, porquanto necessário não apenas fixar o entendimento desta Corte sobre a constitucionalidade da tese esposada na Súmula n.º 331 do TST quanto ao período anterior à vigência das referidas Leis, como também deliberar a respeito da subsistência da orientação sumular do TST posteriormente às reformas legislativas. (...) 10. A dicotomia entre “atividade-fim” e “atividade-meio” é imprecisa, artificial e ignora a dinâmica da economia moderna, caracterizada pela especialização e divisão de tarefas com vistas à maior eficiência possível, de modo que frequentemente o produto ou serviço final comercializado por uma entidade comercial é fabricado ou prestado por agente distinto, sendo também comum a mutação constante do objeto social das empresas para atender a necessidades da sociedade, como revelam as mais valiosas empresas do mundo. (...) 25. Recurso**

Extraordinário a que se dá provimento para reformar o acórdão recorrido e fixar a seguinte tese: **“É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”**. (RE 958.252, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-199 DIVULG 12-09-2019 PUBLIC 13-09-2019)

Já na ADPF nº 324⁵², Relator Ministro Roberto Barroso, julgada *em conjunto* com o RE 958.252, restou fixada tese ainda mais explícita sobre a licitude e a constitucionalidade da terceirização da atividade fim. Observam-se trechos da ementa:

Direito do Trabalho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade*. 1. A Constituição não impõe a adoção de um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis, tampouco veda a terceirização. Todavia, a jurisprudência trabalhista sobre o tema tem sido oscilante e não estabelece critérios e condições claras e objetivas, que permitam sua adoção com segurança. O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade. 2. A terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade. 3. A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações. 4. *Para evitar tal exercício abusivo, os princípios que amparam a constitucionalidade da terceirização devem ser compatibilizados com as normas constitucionais de tutela do trabalhador, cabendo à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias (art. 31 da Lei 8.212/1993)*. 5. A responsabilização subsidiária da tomadora dos serviços pressupõe a sua participação no processo judicial, bem como a sua inclusão no título executivo judicial. 6. Mesmo com a

⁵² Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410185/false>. Acesso em: 21 jan. 2022.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.10, n.10, jan./jun., 2021.

superveniência da Lei 13.467/2017, persiste o objeto da ação, entre outras razões porque, a despeito dela, não foi revogada ou alterada a Súmula 331 do TST, que consolidava o conjunto de decisões da Justiça do Trabalho sobre a matéria, a indicar que o tema continua a demandar a manifestação do Supremo Tribunal Federal a respeito dos aspectos constitucionais da terceirização. Além disso, a aprovação da lei ocorreu após o pedido de inclusão do feito em pauta. 7. Firmo a seguinte tese: "1. *É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada.* 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993". 8. *ADPF julgada procedente para assentar a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio.* Restou explicitado pela maioria que a decisão não afeta automaticamente decisões transitadas em julgado. (ADPF 324, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09-2019)

Por todo o exposto, dúvidas não há mais: atualmente, a terceirização no Brasil (seja da atividade meio, seja da atividade fim) possui base legal específica e foi ratificada pela Magna Corte.

3.2. A terceirização na Administração Pública brasileira

A terceirização na esfera pública difere um pouco da terceirização na esfera privada. Primeiramente, impende ressaltar que a própria nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) define o termo "Administração Pública" englobando a administração direta e indireta "da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e as fundações por ele instituídas ou mantidas" (art. 6º, III).

Embora a Lei nº 6.019/1974 e os supracitados julgados do STF não tenham abordado a questão, a terceirização da atividade fim dentro da administração pública brasileira encontra inúmeros obstáculos, até de ordem constitucional.

Algumas atividades da administração pública são simplesmente indelegáveis e, portanto, fora do âmbito de terceirização. Atividades que envolvam poder de polícia ou poder jurisdicional, por exemplo, são exclusivas de agentes estatais. Dessa maneira, não é possível terceirizar as atividades desenvolvidas pelos policiais, pelos agentes e fiscais tributários, pelos magistrados etc.

Ademais, algumas atividades possuem assento constitucional. Por exemplo, as funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Advocacia Pública e Defensoria Pública), como o próprio nome indica, em razão da sua essencialidade e da imprescindibilidade na prestação jurisdicional, também estão fora da seara de terceirização. Além disso, caso haja a transferência dessas funções para uma empresa prestadora de serviços, também ocorrerá violação ao princípio do concurso público (CF/1988, art. 37, II).

Por fim, várias funções da administração pública fornecem acesso a informações estatais estratégicas ou confidenciais. Destarte, não é de bom alvitre permitir que um empregado terceirizado (que não possui vínculo algum com a administração pública) tenha acesso a essas informações.

Nessa mesma linha, o Decreto Federal nº 9.507⁵³ de 21/09/2018 apresenta várias vedações para a terceirização (execução indireta) dentro da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Visualiza-se:

⁵³ Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17. Acesso em: 21 jan. 2022.

Art. 3º *Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:*

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

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

Ainda nessa mesma direção, mas dessa vez com aplicação para toda a Administração Pública direta e indireta (federal, estadual e municipal), o art. 48 da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) preceitua que poderão ser objeto de execução por terceiros (terceirização) as atividades "*materiais acessórias, instrumentais ou complementares* aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade". Destarte, no âmbito da Administração Pública brasileira, a terceirização da atividade fim é rechaçada pelo ordenamento jurídico.

Por sua vez, é regra geral a terceirização dos seguintes serviços acessórios da Administração Pública: limpeza, copeiragem, vigilância, recepção, transportes, telecomunicações, manutenção predial, ascensorista, reprografia e informática.

O antigo (e ainda em vigor) Decreto-Lei 200 de 25/02/1967⁵⁴ já indicava a tendência de descentralização e de terceirização na Administração Pública, inclusive com os seus benefícios, ao prescrever que, *in verbis*:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser *amplamente descentralizada*. (...) § 7º *Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução* (grifo nosso).

Além das vantagens já apresentadas na seara privada, no âmbito da Administração Pública, há outros motivos deveras relevantes para a terceirização: (i) menor custo para a execução dos serviços, eis que os terceirizados não serão empregados ou servidores públicos, de sorte que não entrarão no regime próprio de previdência e nem contarão com os direitos e garantias das legislações estatutárias; (ii) utilização de seu quadro qualificado de empregados/servidores, concursados e com altos salários, nas atividades principais do órgão (foco e gestão); (iii) fiscalização da entrega do serviço final (e não da mão de obra); (iv) falta de mão de obra suficiente e preparada na Administração Pública para ser a real empregadora, com poder diretivo e punitivo, bem como para fazer todos os cálculos trabalhistas (férias, 13º, FGTS, TRCTs etc.).

Outra diferença significativa entre a terceirização na esfera privada para a esfera pública é que a Administração Pública não seleciona (ao seu juízo e gosto) a

⁵⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm . Acesso em 22 jan. 2022.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.10, n.10, jan./jun., 2021.

empresa prestadora de serviço. A seleção da empresa ocorrerá, em regra, por meio de licitação pública, regida pela Lei nº 14.133/2021. Abre-se a licitação e a empresa que preencher todos os pontos do edital, sob os critérios elegidos pela Administração, vencerá o certame e, assinado o contrato administrativo (e não um contrato privado), prestará o serviço posto à terceirização em um dos órgãos da administração pública.

3.3. A responsabilização do ente público e a culpa *in vigilando*

Um dos pontos mais sensíveis da terceirização na administração pública trata-se da responsabilização subsidiária do ente público. Considerando que o ente público seleciona a empresa prestadora do serviço por meio de licitação pública, não é possível atribuir culpa *in eligendo* na escolha da empresa.

O artigo 71, §1º, da Lei nº 8.666/1993 preceitua (a lei continua vigente até 01/04/2023) que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento. Inclusive esse dispositivo foi apreciado pelo STF, em 2010, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16⁵⁵, que resultou na seguinte ementa:

RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. **Transferência consequente e automática dos seus encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica.** Consequência proibida pelo art., 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666/93. Constitucionalidade reconhecida dessa norma. Ação direta de constitucionalidade julgada, nesse sentido, procedente.

⁵⁵ Disponível em <https://jurisprudencia.stf.ius.br/pages/search/sjur197916/false>. Acesso em: 21 jan. 2022.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.10, n.10, jan./jun., 2021.

Voto vencido. **É constitucional a norma inscrita no art. 71, § 1º, da Lei federal nº 8.666, de 26 de junho de 1993**, com a redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995. (grifo nosso) (ADC 16, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010, DJe-173 DIVULG 08-09-2011 PUBLIC 09-09-2011)

Após o julgamento do STF, dando ênfase na impossibilidade da “transferência consequente e automática” dos encargos, o Tribunal Superior do Trabalho, em maio de 2011, revisou a sua Súmula 331⁵⁶ para inserir os incisos V e VI no Enunciado, em linha com o julgamento do Supremo. Visualiza-se:

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.**(...) **V** - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem **subsidiariamente**, nas mesmas condições do item IV, **caso evidenciada a sua conduta culposa** no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na **fiscalização** do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade **não decorre de mero inadimplemento** das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. **VI** – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (TST, Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011)

Essa ainda é a redação atual da Súmula 331 do TST. Já no ano de 2017, muito em razão da recalcitrância do TST, o Supremo Tribunal Federal novamente se debruçou

⁵⁶ Disponível em https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em 21 jan. 2022.

sobre o tema, no seio do Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 760.931⁵⁷, julgado pelo Pleno do STF no dia 26/04/2017, Relatora Ministra Rosa Weber, Redator do acórdão Ministro Luiz Fux, para ratificar o entendimento de que a Administração Pública só será responsabilizada subsidiariamente se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos. Verificam-se trechos da ementa do acórdão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. **TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SÚMULA 331, IV E V, DO TST. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93.** TERCEIRIZAÇÃO COMO MECANISMO ESSENCIAL PARA A PRESERVAÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO E ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS CIDADÃOS. HISTÓRICO CIENTÍFICO. LITERATURA: ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO HUMANO. RESPEITO ÀS ESCOLHAS LEGÍTIMAS DO LEGISLADOR. PRECEDENTE: ADC 16. EFEITOS VINCULANTES. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE PARA APLICAÇÃO EM CASOS SEMELHANTES. (..) 6. A Administração Pública, pautada pelo dever de eficiência (art. 37, caput, da Constituição), deve empregar as soluções de mercado adequadas à prestação de serviços de excelência à população com os recursos disponíveis, mormente quando demonstrado, pela teoria e pela prática internacional, que a terceirização não importa precarização às condições dos trabalhadores. 7. O art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93, ao definir que a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, representa legítima escolha do legislador, máxime porque a Lei nº 9.032/95 incluiu no dispositivo exceção à regra de não responsabilização com referência a encargos trabalhistas.

⁵⁷ Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur373217/false>. Acesso em: 20 jan. 2022.
Revista de Direito: Trabalho, Sociedade e Cidadania. Brasília, v.10, n.10, jan./jun., 2021.

8. Constitucionalidade do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 já reconhecida por esta Corte em caráter erga omnes e vinculante: ADC 16, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2010. 9. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte admitida, julgado procedente para fixar a seguinte tese para casos semelhantes: **“O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93”**. (grifo nosso) (RE 760931, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 26/04/2017, REPERCUSSÃO GERAL - DJe-206 DIVULG 11-09-2017 PUBLIC 12-09-2017)

O artigo 121 da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) não seguiu outro caminho. Também deixa claro que, em regra, a Administração Pública não será responsabilizada. Poderá sim ser responsabilizada, excepcionalmente, nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, caso haja falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado, de forma solidária para os encargos previdenciários e de forma subsidiária (com benefício de ordem) para os encargos trabalhistas. Traga-se à baila a novel legislação:

Art. 121. Somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º A inadimplência do contratado em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transferirá à Administração a responsabilidade pelo seu pagamento e não poderá onerar o objeto do contrato nem restringir a regularização e o uso das obras e das edificações, inclusive perante o registro de imóveis, ressalvada a hipótese prevista no § 2º deste artigo.

§ 2º *Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra*, a Administração

responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas *se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado*. (grifo nosso)

Pelo exposto, resta claro concluir que a responsabilização da Administração Pública nos contratos de terceirização está intrinsecamente atrelada à fiscalização contratual: caso haja culpa *in vigilando*, ou seja, falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado, a Administração Pública poderá ser responsabilizada. Por isso, é importante examinar e aplicar as ferramentas apresentadas pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pelo contratado e, assim, evitar a responsabilização do ente público, entre outros prejuízos.

4. A nova lei de licitações e contratos (lei nº 14.133/2021) e a fiscalização dos contratos de terceirização na administração pública

4.1. Inadimplência das verbas trabalhistas e fiscalização contratual

Consoante já afirmado, o grande percalço da terceirização na Administração Pública chama-se inadimplência das verbas trabalhistas. Basta observar o número significativo de processos sobre o tema que tramita na Justiça do Trabalho.

Relembra-se: caso a empresa terceirizada não arque com os créditos trabalhistas dos empregados, a Administração Pública, como tomadora dos serviços, pode ser responsabilizada subsidiariamente, caso haja falha na fiscalização do contrato administrativo. Ou seja, o ente público paga dobrado (caso condenado judicialmente) - para a empresa inadimplente e para o empregado. Por sua vez, o empregado terceirizado, indubitavelmente o mais frágil nessa relação triangular, recebe atrasado –

o processo judicial leva anos, às vezes décadas -, via precatório ou requisição de pequeno valor e ainda com o desconto dos honorários advocatícios (tudo isso caso consiga êxito na demanda).

Para agravar o cenário, caso haja paralisação do serviço terceirizado que seja essencial para a continuidade do órgão, pode ocorrer a interrupção do serviço público, com prejuízo explícito para toda a sociedade. Por exemplo, como um hospital público consegue funcionar sem o serviço de limpeza terceirizada? Como uma escola pública consegue funcionar sem o serviço de vigilância noturna?

Por fim, podem-se ponderar também os danos indiretos, como a sobrecarga do Poder Judiciário e o custo da máquina judicial. Um processo judicial que busca o pagamento dos créditos trabalhistas devidos ao empregado terceirizado envolve, invariavelmente: um advogado privado, um juiz trabalhista e um advogado público. Também pode envolver um Procurador do Ministério Público do Trabalho, caso haja interesse público envolvido. Em regra, esses processos levam anos e chegam até o Tribunal Superior do Trabalho, depois de passar pela Vara Trabalhista e pelo Tribunal Regional do Trabalho respectivo.

Enfim, o descumprimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada nos contratos de terceirização na Administração Pública é o pior dos mundos: tanto no mundo jurídico, quanto no mundo fático.

Na prática⁵⁸ e de forma bem objetiva, a grande maioria dessas empresas que prestam serviços terceirizados à Administração Pública é dependente de novos contratos administrativos. Elas assinam um contrato novo para pagar os débitos de um contrato antigo. Quando elas perdem uma licitação ou não conseguem renovar o

⁵⁸ Considerando que já ocupei o cargo de Advogado da União com lotação na área trabalhista e considerando que hoje ocupo o cargo de Procurador do Distrito Federal há vários anos (também com lotação na área trabalhista), posso considerar que tenho certa experiência prática no assunto da terceirização dentro da Administração Pública.

contrato, em regra, bem no aniversário de um ano dos empregados terceirizados – momento do pagamento do décimo terceiro e do início do período concessivo de férias – as empresas percebem a “quebra” iminente, pegam a última fatura do contrato administrativo e simplesmente “desaparecem” no mundo fático.

Anos depois, se nota que os antigos donos dessa empresa terceirizada “desaparecida” constituíram uma nova pessoa jurídica, por meio de “laranjas” ou “testas de ferro”, para participar de novas licitações em outros órgãos públicos. Ficam pulando de órgão em órgão da administração pública, por meio de pessoas jurídicas distintas, gerando enormes problemas para o empregado terceirizado, para o ente público e para a coletividade.

Além de haver uma quebra de continuidade na prestação do serviço terceirizado (muitas vezes exigindo da Administração Pública uma contratação emergencial, sem licitação, para cobrir o “buraco”), ainda há o mais revoltante: aquele empregado terceirizado, o mais humilde e o mais vulnerável de toda essa cadeia de terceirização, não consegue receber o seu devido décimo terceiro (gratificação natalina) e nem tirar férias. Em verdade, muitas vezes não consegue receber nem as verbas trabalhistas básicas de uma rescisão contratual, como a multa do FGTS e as contribuições previdenciárias. É corriqueiro o cenário de o empregado terceirizado ser obrigado a entrar na Justiça para considerar rescindido o seu contrato de trabalho e pleitear tudo via verbas rescisórias.

É justamente para evitar esse cenário catastrófico que a fiscalização dos contratos de terceirização na Administração Pública deve ocorrer de forma habitual, incisiva e efetiva, utilizando-se dos instrumentos apresentados pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) para se certificar do cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora de serviços (contratada).

4.2 As ferramentas trazidas pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) para evitar a inadimplência das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização na Administração Pública

Essas ferramentas estão apresentadas em um rol enumerativo (não taxativo) no art. 121, §3º, da referida lei, em uma redação que facilita o entendimento do fiscal do contrato de terceirização, senão vejamos:

Art. 121. § 3º Nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, a Administração, mediante disposição em edital ou em contrato, poderá, entre outras medidas:

- I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas;
- II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato;
- III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada;
- IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado;
- V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador. (grifo nosso)

Primeiramente, deve-se entender o que se conceitua por contratação de “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”. A própria lei (art. 6º, XVI) define que são aqueles serviços cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que: a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; b) o contratado não

compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Por conseguinte, são os contratos típicos de terceirização na Administração Pública. O Professor Matheus Carvalho, em seu recente livro “Nova Lei de Licitações Comentada” assim esclarece:

Esses serviços são caracterizados pelo fato de que a empresa contratada deve obrigatoriamente disponibilizar empregados que ficarão à disposição do órgão contratante para execução de atividades objeto do contrato em suas dependências. Imagine, a título de exemplo, *contratos de vigilância ou de recepcionistas*, em que os empregados da empresa ficarão à disposição do ente público durante toda a vigência do contrato, sendo que esse empregado não prestará serviço, ao mesmo tempo, em mais de um órgão. Por fim, é importante destacar que não poderá haver subordinação desses empregados aos agentes públicos, devendo essa fiscalização ficar a cargo da própria empresa, por meio de seus encarregados. *Trata-se de terceirização de mão de obra que terá o ente público como tomador de serviço. (...)* (grifo nosso) (CARVALHO, 2021, p. 62).

Todavia, é importante rememorar: terceirização não envolve personalidade e nem subordinação direta. Embora a lei exija que “o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos” (art. 6º, XVI), isso não configura personalidade e nem subordinação direta.

Aliás, a recente lei, de forma muito bem vinda, apresentou uma série de proibições nos contratos de terceirização na administração pública (art. 48) que

prestigia (enormemente) os princípios da impessoalidade e da moralidade nesse tipo de contratação, bem como reforça a ausência de pessoalidade e de subordinação na terceirização. Trata-se de uma novidade deveras alvissareira. Observa-se:

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

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

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

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

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

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

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

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

A primeira medida apresentada pela lei para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa terceirizada é a exigência de "caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias

inadimplidas” (art. 121, §3º, I). Essas três opções são garantias contratuais (art. 96) que podem ser exigidas, caso a caso, a critério da autoridade competente, mediante previsão no edital.

Destaca-se que as exigências de garantias no edital ou no contrato devem observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Exigir uma garantia excessivamente onerosa pode afastar eventuais interessados e ir de encontro ao princípio da competitividade (art. 5º). Por isso que a lei deixa clara que as garantias contratuais devem ter “cobertura para verbas rescisórias inadimplidas” (art. 121, §3º, I).

Caução é o depósito em dinheiro ou em títulos da dívida pública. Fiança bancária é a garantia emitida por banco ou outra instituição financeira. Seguro garantia é a apólice que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento (art. 97). Ressalta-se que o prazo de vigência da apólice será igual ou superior ao prazo estabelecido no contrato e deverá acompanhar as modificações referentes à vigência do contrato mediante a emissão do respectivo endosso pela seguradora.

A segunda ferramenta apresentada pela lei é condicionar o pagamento da fatura à empresa terceirizada mediante a comprovação da quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato (art. 121, §3º, II). Ou seja, todo mês, antes do pagamento da fatura, o fiscal do contrato deverá exigir a comprovação do pagamento das obrigações trabalhistas vencidas (dos meses anteriores) de todos os empregados terceirizados relativos ao contrato.

Entende-se que, em prestígio ao princípio da publicidade, ainda que a lei utilize a expressão “mediante disposição em edital ou em contrato”, essa ferramenta - vinculação do pagamento da fatura à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas - deva ter previsão no edital e no contrato administrativo.

Trata-se de uma boa medida para diminuir o risco de inadimplência de verbas trabalhistas dos empregados terceirizados. Todavia, considerando que a comprovação se dá pela quitação das obrigações vencidas, é possível imaginar o cenário que a empresa prestadora de serviço pague corretamente todas as verbas trabalhistas até o penúltimo mês do contrato e, ao receber a última fatura mediante comprovação dos pagamentos anteriores, simplesmente “desaparece” no mundo fático e jurídico. Por isso, o risco maior nesses contratos de terceirização se dá exatamente no pagamento da última fatura vinculada ao contrato.

A terceira ferramenta (certamente a mais utilizada) trata-se do instituto da conta vinculada. Conta vinculada nada mais é que uma conta depósito específica, aberta em nome da empresa contratada, e com movimentação apenas quando autorizada pelo órgão contratante, em que a Administração Pública provisionará as verbas referentes a: (i) décimo terceiro (gratificação natalina); (ii) férias com terço constitucional; (iii) multa de 40% do FGTS (no caso de rescisão sem justa causa); (iv) contribuições previdenciárias (referentes ao caso de rescisão sem justa causa); e, por fim, (v) encargos sobre férias e décimo terceiro, de todos os empregados terceirizados vinculados ao contrato.

Chama-se conta vinculada porque o dinheiro depositado está vinculado ao pagamento das verbas supraindicadas e a movimentação da conta ocorre apenas quando autorizada pelo órgão ou entidade contratante, mediante comprovação das despesas por parte da empresa contratada. Não se trata, portanto, de um fundo de reserva ou de uma garantia contratual.

É uma espécie de pagamento diferido: a Administração Pública deposita valores antecipadamente e a liberação dos valores para a empresa contratada só ocorre quando da ocorrência das obrigações trabalhistas futuras.

Muito importante registrar que a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) deixa claro e expresse que os valores depositados na conta vinculada são “absolutamente impenhoráveis” (art. 121, §4º).

Apenas a título ilustrativo, no âmbito da Administração Pública Federal, o item 14, do Anexo XII, da Instrução Normativa nº 05, de 25/05/2017⁵⁹, apresenta os percentuais de provisionamento incidentes sobre a remuneração que variam entre 32,82% a 33,25%. Na esfera da Administração Pública do Distrito Federal, o Decreto Distrital nº 34.649, de 10/09/2013⁶⁰ apresenta o percentual de 30,83% de contingenciamento incidente sobre a remuneração.

Por fim, novamente, ainda que a lei utilize a expressão “mediante disposição em edital ou em contrato”, entende-se que a ferramenta da conta vinculada deva ter previsão no edital e no contrato administrativo, em prestígio ao princípio da confiança e da publicidade.

A quarta ferramenta, apresentada no quarto inciso do artigo 121, §3º, da Lei nº 14.133/2021, constitui o instituto do pagamento direto. É dizer: constatada a inadimplência das obrigações trabalhistas pela empresa terceirizada, a Administração Pública poderá reter o pagamento da fatura à empresa contratada e utilizar esse dinheiro para o pagamento direto aos empregados terceirizados vinculados ao contrato.

Essa ferramenta deve ser utilizada com muita cautela por parte da Administração Pública. A um, porque, em regra, o órgão público não possui mão de obra suficiente e preparada para fazer todos esses cálculos trabalhistas e, segundo o

⁵⁹ Disponível em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de2017Hiperlink.pdf>. Acesso em 22 jan. 2022.

⁶⁰ Disponível em http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/75015/Decreto_34649_10_09_2013.html. Acesso em 22 jan. 2022.

brocardo jurídico (com inspiração no art. 308 do CC/2002⁶¹), “quem paga mal paga duas vezes”. A dois, porque a Administração Pública não consegue fazer a emissão das guias de recolhimento das contribuições previdenciárias e do FGTS em substituição à empresa terceirizada, uma vez que esta é a única responsável legal com possibilidade de realizar tal ação.

Destarte, se a ferramenta não for utilizada com muito cuidado, é bem provável o cenário de a Administração Pública pagar diretamente ao terceirizado e, futuramente, ainda ser demandada judicialmente para discussão sobre pagamento equivocado ou incompleto. De qualquer sorte, considerando que houve a constatação de inadimplência das obrigações trabalhistas, recomenda-se que os fiscais do contrato notifiquem as irregularidades à Receita Federal, ao Ministério do Trabalho, ao Ministério Público do Trabalho e ao Sindicato obreiro da categoria, bem como proceda à aplicação das sanções previstas no contrato administrativo assinado.

A quinta e última ferramenta apresentada pela nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) trata-se do instituto do pagamento pelo fato gerador. A Administração Pública pode estabelecer (no edital ou no contrato⁶²) que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados terceirizados vinculados ao contrato serão pagos à empresa contratada somente na ocorrência do fato gerador.

Considerando que são valores referentes a eventos futuros e incertos, só serão pagos após efetivamente ocorridos e na proporção dos valores correspondentes. É uma ferramenta que está muito próxima da ferramenta da conta vinculada. A diferença

⁶¹ Art. 308. O pagamento deve ser feito ao credor ou a quem de direito o represente, sob pena de só valer depois de por ele ratificado, ou tanto quanto reverter em seu proveito.

⁶² Novamente, ainda que a lei utilize a expressão “mediante disposição em edital ou em contrato”, entende-se que a ferramenta do pagamento pelo fato gerador deva ter previsão no edital e no contrato administrativo, em prestígio ao princípio da confiança e da publicidade.

é que a Administração Pública reterá os valores referentes a essas verbas e só pagará à empresa contratada após as efetivas ocorrências dos respectivos fatos. Ao contrário da conta vinculada, não há depósito prévio em uma conta em nome da empresa contratada. O dinheiro permanece com a Administração Pública.

No seio da Administração Pública Federal, há o documento intitulado “Caderno de Logística – Pagamento pelo Fato Gerador⁶³” que apresenta, em sua introdução, uma elucidativa explicação das razões para se utilizar dessa ferramenta. Visualiza-se:

Ademais, essa nova metodologia do **Pagamento pelo Fato Gerador** se insere como um dos controles internos que podem ser adotados para o tratamento dos riscos relativos ao descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e para com o FGTS, quando se propõe que **a Administração se responsabilize tão somente pelo pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos, mitigando pagamentos dos custos que muitas vezes não se realizam e que oneram em demasia os contratos de prestação de serviço em regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, a exemplo de valores para rescisão, ausências legais, auxílio maternidade e paternidade, dentre outros. Ou seja, caso não comprovados os eventos trabalhistas, dentre outros futuros e incertos, que dariam ensejo ao pagamento pela Administração, tais eventos não comporão os custos finais para pagamento do contrato, de modo que **os respectivos recursos permanecem nos cofres públicos**. (Pagamento pelo fato gerador / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão. - Brasília: MP, 2018. Caderno de Logística).

⁶³ Disponível em https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/fato_gerador.pdf. Acesso em 22 jan. 2022.

Como são eventos futuros e incertos, especialmente as ausências legais (licença maternidade, licença paternidade etc.), ao longo da execução contratual, é bem provável que haverá meses em que não ocorrerão eventos passíveis de pagamento pelo fato gerador. Logo, como não há direito adquirido de pagamento à empresa contratada sem a comprovação das efetivas ocorrências, os eventos nem serão contabilizados. Para esses meses, a Administração Pública pagará somente os custos ordinários, tais como remuneração, encargos, benefícios, insumos necessários à execução da atividade etc. Eventual saldo orçamentário no final da vigência do contrato com a empresa prestadora de serviço não será objeto de liberação ou de repasse à empresa contratada. Em suma, paga-se sim, mas de acordo e na proporção da ocorrência dos fatos geradores.

Considerações finais

Não é (e nunca foi) tarefa fácil ser fiscal de contrato de terceirização na Administração Pública brasileira. Qualquer pequeno descuido e o fiscal pode ser responsabilizado nas esferas administrativa, civil e penal, inclusive com patrimônio pessoal. Pesa sobre sua cabeça a espada de Dâmocles de todos os órgãos controladores: Tribunais de Contas, Controladorias, Corregedorias, Ministério Público, etc. E, ordinariamente, esses órgãos controladores possuem melhor estrutura e equipe técnica mais preparada que as dos órgãos controlados.

Por isso é muito importante que o fiscal do contrato conheça todos os instrumentos trazidos pela legislação brasileira para evitar descumprimentos por parte da empresa contratada. Especificamente no seio dos contratos de terceirização na Administração Pública, a nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) trouxe

cinco ferramentas deveras útil para assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa prestadora de serviços terceirizados.

Não são ferramentas verdadeiramente inéditas. Ao menos na Administração Pública federal, as ferramentas já eram apresentadas (ainda que superficialmente) pela Instrução Normativa nº 05, de 25/05/2017 e pelo Decreto Federal nº 9.507, de 21/09/2018. O que é novidade são o veículo normativo (lei nacional com aprovação pelo Congresso Nacional), o detalhamento das ferramentas (redação legal bem elucidativa) e o âmbito de aplicação (toda a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). Por conseguinte, é bem provável que a grande maioria dos fiscais de contratos de terceirização no Brasil não possui conhecimento desses instrumentos, mesmo com a publicação da Lei nº 14.133/2021.

Sendo bem utilizadas, as ferramentas podem ser sim muito eficazes para se evitar a inadimplência das obrigações trabalhistas nos contratos de terceirização na Administração Pública e, dessa maneira, também podem ser eficazes para afastar as já conhecidas consequências trágicas desse problema.

É uma atuação preventiva da Administração Pública, mas que não elimina o risco por completo. O risco permanece, ainda que reduzido. Na verdade, são instrumentos de gerenciamento, de mitigação e de redução do risco de inadimplência nos contratos de terceirização na Administração Pública.

Ousa-se concluir que a utilização das referidas ferramentas é um poder dever do fiscal do contrato e a sua não utilização deva ser justificada e fundamentada, caso a caso, considerando sempre os princípios apresentados no artigo quinto da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), em especial os da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e da segurança jurídica.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 20 jan. 2022.

_____. Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm#art17. Acesso em 20 jan. 2022.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (CLT). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm. Acesso em 20 jan. 2022.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 22 jan. 2022.

_____. Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/midias/INn05de26de2017Hiperlink.pdf>. Acesso em 22 jan. 2022.

_____. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso em 22 jan. 2022.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em 19 jan. 2022.

_____. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 21 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16. Relator: Min. Cezar Peluso. Data do julgamento: 24/11/2010. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur197916/false>. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324. Relator: Min. Roberto Barroso. Data do julgamento: 30/08/2018. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410185/false>. Acesso em: 21 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 760.931. Relatora: Min. Rosa Weber, Redator: Min. Luiz Fux. Data do julgamento: 26/04/2017. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur373217/false>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 958.252. Relator: Min. Luiz Fux. Data do julgamento: 30/08/2018. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur410691/false>. Acesso em: 21/01/2022.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331. Acesso em 20 jan. 2022.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Pagamento pelo fato gerador. Brasília, MP 2018. Caderno de Logística. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/fato_gerador.pdf. Acesso em 22 jan. 2022.

CARVALHO, Matheus. **Nova Lei de Licitações Comentada**. Salvador: JusPodivm, 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 34.649, de 10 de setembro de 2013. Disponível em: http://sinj.tc.df.gov.br/sinj/Norma/75015/Decreto_34649_10_09_2013.pdf. Acesso em 19 jan. 2022.

HUGO, VICTOR. **Les Misérables**. França: A. Lacroix, Verboeckhoven & Ce., 1862.

JOÃO PAULO II, Papa. **Carta Encíclica Laborem Exercens**, 1981. Disponível em: https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091981_laborem-exercens.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica *Rerum Novarum***, 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.pdf . Acesso em: 19 jan. 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração de Filadélfia**, 1944. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf . Acesso em: 20 jan. 2022.