

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE À LUZ DO DECRETO Nº 9.507/2018

José Luiz de Moura Faleiros Júnior¹

Ana Márcia Rodrigues Moroni²

Viviane Furtado Migliavacca³

Recebido em: 31/12/2018

Aprovado em: 19/08/2019

RESUMO

Reformas recentes têm modificado as configurações institucionais das relações de trabalho, alterando sobremaneira aspectos centrais relacionados ao funcionamento das práticas e contratações empresariais. A terceirização, vindicada ao longo do último século, ganhou espaço e passou a ser paulatinamente admitida, com regulamentação própria, a partir de leis e entendimentos jurisprudenciais, e, enfim, foi regulamentada no Brasil. Na mesma toada, editou-se o Decreto nº 9.507/2018, admitindo-a para o setor público, com particularidades e imbricações que constituem o cerne do problema investigado nesse estudo. A hipótese desvelada pela pesquisa se inter-relaciona ao problema, na medida conduz a um repensar do direito público com a adoção de determinadas políticas de integridade na Administração Pública como possível resposta a esse quadro, que demanda a inserção de parâmetros éticos que enrijeçam a sistematização do direito público para além do modelo gerencial vigente e do fluxo de reformas flexibilizadoras. O objetivo geral desta análise é a averiguação das condicionantes do recente Decreto, com linhas mais específicas voltadas a seus termos e parâmetros. Do ponto de vista científico, a pesquisa utilizará o método de abordagem histórico-sociológico, com implementação de substratos obtidos em pesquisa bibliográfico-doutrinária da interação entre o direito administrativo e o direito do trabalho.

Palavras-chave: Terceirização. Administração Pública. Decreto nº 9.507/2018.

¹ Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Especialista em Direito Processual Civil, Direito Civil e Empresarial, Direito Digital e *Compliance* pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Advogado.

² Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus e em Direito e Processo do Trabalho pela Fundação Getúlio Vargas. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU. Advogada.

³ Especialista em Direito Digital e *Compliance* pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus e em Direito de Família e Mediação pela Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, o processo de flexibilização de direitos trabalhistas tem representado, a nível nacional e internacional, o mais marcante fenômeno de precarização das relações laborais, partindo de iniciativas como a possibilidade de subcontratações adversas ao modelo tradicional da relação jurídica bilateral entre empregado e empregador e alinhadas a uma nova sistemática dita ‘trilateral’, pela qual uma empresa interposta passa a intermediar a relação de trabalho, visando diminuir os custos e melhorar a qualidade e o ritmo dos fatores de produção.

A mais aventada espécie de subcontratação é chamada terceirização, que pode ser compreendida como uma forma de descentralização da produção ou da prestação de serviços mediante transferência de atividades nesse mencionado modelo trilateral, com a participação de uma nova figura, denominada de tomador, com o qual se entabula contratação específica para o fim de que sejam prestados serviços, sendo os trabalhadores vinculados contratualmente ao tomador chamados de terceirizados.

No plano econômico, esta tendência à flexibilização vem sendo aventada a partir de argumentos desdobrados de uma retórica atrelada à busca por novas regulamentações que propiciem a legalidade da terceirização de serviços.

Isso levou o Tribunal Superior do Trabalho a editar um verbete sumular sobre a matéria, sem, contudo, evitar que o mercado impusesse a extensão dessa modalidade contratual para todas as atividades empresariais (atividades-meio e atividades-fim), a partir do advento das Lei nº 13.429 e 13.467, ambas de 2017.

Esta tendência não se limitou, contudo, ao campo das relações privadas, tendo irradiado uma série de efeitos sobre o direito público, notadamente ao longo do ano de 2018, com o advento de regulamentos mais específicos, dentre os quais se destaca a reforma promovida pela Lei nº 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Para além disso, contudo, adveio o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, que, de fato, ampliou o escopo da terceirização na Administração Pública Federal, modificando sensivelmente a normatização relativa a este tema, até então tratada pelo artigo 10, §7º, do Decreto-lei nº 200/1967.

Com vigência programada para se iniciar a partir de janeiro de 2019, o novo regulamento trata da execução indireta, mediante contratação, de serviços públicos no plano federal direto e indireto, e transcende a antiga dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim

no serviço público, revelando um redesenho administrativo alinhado à nova roupagem das tutelas laborais referentes ao chamado ‘direito do trabalho de exceção’.

Nesse contexto, o presente trabalho procurará averiguar, em recorte mais específico, os termos do referido marco regulatório (Decreto nº 9.507/2018), problematizando-se a tendência à flexibilização como um inevitável caminho de realinhamento do perfil das relações inerentes aos afazeres do Estado.

Nesta pesquisa, problema e hipótese se inter-relacionam e conduzem a um repensar incidente sobre o direito público e suas implicações, com a adoção de políticas de *compliance* na Administração Pública surgindo como possível resposta a esse quadro, que demanda a inserção de parâmetros éticos que enrijeçam a sistematização do direito público para além do modelo gerencial vigente e do fluxo de reformas flexibilizadoras.

Assim, o objetivo geral desta análise é a averiguação das condicionantes do novel Decreto, com linhas mais específicas voltadas a seus termos e parâmetros. Do ponto de vista científico, a pesquisa utilizará o método de abordagem histórico-sociológico, com implementação de substratos obtidos em pesquisa bibliográfico-doutrinária da interação entre o direito administrativo e o direito do trabalho.

Por derradeiro, serão tecidas considerações finais voltadas à explicitação de apontamentos que permitam uma compreensão mais assertiva acerca do contexto no qual foi editado o mencionado decreto para aferir sua real necessidade e seu verdadeiro papel no campo do direito público.

2 RELAÇÕES DE TRABALHO E CONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS

O panorama político e econômico que marcou, com caracterização notadamente neoliberal, a proposta de flexibilização das relações de trabalho, vem conduzindo o intento legislativo de ampliar de forma irrestrita a chamada terceirização, ampliando seu escopo para atividades-meio e atividades-fim, naquilo que vem sendo denominado ‘direito do trabalho de exceção’.

Com efeito, a base de fundamentação que dá lastro a essa indicada pretensão se alicerça na racionalidade econômica e na nova contextualização dos sistemas de gestão da produção e de organização do trabalho, que, no século XXI, superaram os antigos taylorismo, fordismo e toyotismo, que eram marcados pela necessidade de se administrar a personalidade

do trabalhador, afastando sua subjetividade ou propiciando sua cooptação, além de explicitar diferenças substanciais na gestão da produção.

O taylorismo (nomeado em razão de seu idealizador, Frederick Taylor), em essência, era dissociado de qualquer grau de consideração quanto à individualidade do trabalhador, visto como mera extensão da linha de produção. (DEJOURS, 2012. p. 18-19) Isto conduziu a uma modificação no panorama contextual de gestão da produção, dando origem ao fordismo, batizado em homenagem a Henry Ford, que, nos dizeres de David Harvey (2007, p. 121), se diferencia do taylorismo a partir da constatação de que a produção de massa resultava no consumo de massa.

As crises foram inevitáveis, desencadeando eventos como a Crise de 1929 e declínios nos padrões de acumulação e consumo. Diante disso, Taiichi Ohno propugnou, como resposta às exigências dos trabalhadores de terem voz e participação mais ativa na definição do controle dos serviços desenvolvidos, bem como na valorização e na boa gestão de pessoas e na busca da qualidade total, o chamado sistema toyotista de produção, defendendo a eliminação do desperdício, tornando-o mais flexível que o fordismo e, conseqüentemente, apto a lastrear os modais econômicos da segunda metade do século XX. (OHNO, 2015, p. 28)

A eficiência dava a tônica deste novo processo, tendo-se, na inserção do maquinário no sistema de produção uma forma verdadeira de gerar o que se denominou de acumulação de capital, proporcionando a base estrutural do modelo capitalista que vigorou a partir da Revolução Industrial, inicialmente com rigidez (fordismo) e, paulatinamente, com maior flexibilização (toyotismo).

No curso do século XX, ganhou corpo o racionalismo crítico, inspirado nas lições de Karl Raimund Popper (2000, *passim*), desencadeador da chamada “engenharia social gradativa”, posteriormente analisada por autores como Hans-Hermann Hoppe, em nítida crítica à derrocada dos regimes socialistas do mencionado período:

[a] manifesta e visível derrocada do socialismo em todo o Leste Europeu a partir do final da década de 1980 – depois de cerca de setenta anos de “experimentos sociais” – fornece uma triste ilustração da validade da teoria econômica. O que a teoria que há muito tempo previu esse resultado, mostrando-o como inevitável, tem agora a dizer sobre como a Europa Oriental pode erguer-se mais rapidamente das ruínas do socialismo? Visto que a causa da sua miséria econômica, em última instância, é a propriedade coletiva dos fatores de produção, a solução e a chave para um futuro próspero estão na privatização. Como, porém, a propriedade socializada (estatizada) deve ser privatizada? (HOPPE, 2014, p. 158)

Nesse contexto, chegou-se ao século XXI e à reconfiguração dos modelos econômicos, com o capitalismo enfrentando as inúmeras deficiências do sistema de produção

até então vigente, consistentes na desmotivação dos trabalhadores e nos altos custos da própria produção pela necessidade de supervisão e controle da qualidade, pelos reparos etc., além dos problemas fiscais decorrentes do intervencionismo keynesiano. (ANTUNES, 2015, p. 33-34). David Harvey (2007, p. 307) aduz que

(...) o capital é um processo, e não uma coisa. É um processo de reprodução da vida social por meio da produção de mercadorias em que todas as pessoas do mundo capitalista avançado estão profundamente implicadas. Suas regras internalizadas de operação são concebidas de maneira a garantir que ele seja um modo dinâmico e revolucionário de organização social que transforma incansável e incessantemente a sociedade em que está inserido. O processo mascara e fetichiza, alcança crescimento mediante a destruição criativa, cria novos desejos e necessidades, explora a capacidade do trabalho e do desejo humanos, transforma espaços e acelera o ritmo da vida. Ele gera problemas de superacumulação para os quais há apenas um número limitado de soluções possíveis.

A partir das conjunturas dos sistemas de produção citados, tem-se um novo fenômeno, no qual se verifica a tendência à externalização, cuja vocação prioritária se atrela a continuidade da redução de custos de produção e à alta produtividade, com maximização de lucros para as empresas envolvidas. E, em meio a esse contexto, tem-se a figura do Estado, emanando diretrizes e participando de forma mais ou menos direta das relações de mercado, a depender da formação econômico-social que se lhe dá.

3 REFORMA TRABALHISTA E FLEXIBILIZAÇÃO

A flexibilização de viés heterônomo se dá pela diminuição do escopo protetivo de direitos trabalhistas mediante o esforço legislativo do Estado, que impõe reformas traduzidas pela atenuação da rigidez vislumbrada nas normas vigentes. Sobre isso, diz José Felipe Ledur (1998, p. 139)

(...) a flexibilização das normas de Direito do Trabalho se traduz pela atenuação da rigidez que, supostamente, conteriam, e que impediria alterações contratuais exigidas pela nova realidade econômica. Em consequência, sustentam os prosélitos do modelo neoliberal de Estado e de Economia que o fim dessa rigidez normativa será mais um mecanismo imprescindível para a geração de emprego.

Em relação à legislação trabalhista, tem-se, no Brasil, três correntes doutrinárias que abordam a questão da flexibilização. Uma primeira corrente, favorável a este fenômeno e que tem como adeptos autores como Murilo Carvalho Sampaio Oliveira (2009) e Luis Carlos Amorim Robortella (1994), defende que a flexibilização representa uma alternativa à

preservação dos empregos, mesmo que sob pena de diminuir direitos trabalhistas em razão da crise econômica e dos fatores atrelados à competitividade.

Uma segunda corrente, contrária à flexibilização, indica que a legislação trabalhista estabelece um rol mínimo de direitos, somente comportando intervenções ampliativas – jamais reducionistas. Tem por principal adepto Orlando Teixeira da Costa (*apud* OLIVEIRA, 2009, p. 46).

A terceira corrente, de pensamento moderado ou intermediário e liderada por autores como Arnaldo Süssekind (2000) e Sergio Pinto Martins (2007), propõe o estabelecimento de limites e dosagens à flexibilização, com realce ao papel dos sindicatos no afã de se permitir a continuidade das relações de emprego.

Para todas as correntes, tem-se por imperativa a garantia do princípio da proteção, que deve reger as relações de trabalho. Em contraste, a flexibilização expressa uma exigência de adaptação das normas trabalhistas para atender às modificações inerentes ao mercado de trabalho, mas espera-se que observe os patamares mínimos fixados na Constituição da República e nas normas internacionais ratificadas pelo Brasil, como as Convenções da Organização Internacional do Trabalho.

A doutrina descreve tais fenômenos como desdobramentos vislumbrados “(...) sob a forma de intervenções no processo de formação do capital humano.” (PIKETTY, 2015, p. 77). Isso representa uma releitura dos fatores e contributos preponderantes para a produtividade de bens e serviços com diferentes níveis de capital humano, ou seja, de oferta de trabalho e de demanda por bens e serviços na configuração de um sistema que determina os salários que são correspondentes aos diversos níveis de capital humano, ocasionando a desigualdade.

Na área trabalhista, inicialmente, a perspectiva da flexibilização normativa se pautou pela regulamentação da subcontratação por meio do contrato temporário de que cuidou a Lei nº 6.019/1974, considerada o ‘marco legal’ da terceirização.

Posteriormente, quando foi editado o Enunciado 256 do Tribunal Superior do Trabalho, em 1986, vislumbrou-se o advento do permissivo jurisprudencial para situações específicas, como os contratos temporários e a vigilância bancária, expandida para situações outras que se traduziam na responsabilização da tomadora dos serviços pelos créditos trabalhistas oriundos de tal relação.

A terceirização também foi incorporada na atividade-fim de particulares, acarretando debates que chegaram ao Supremo Tribunal Federal, dando ensejo à repercussão geral (tema 246), na qual se discutiu a possibilidade de responsabilização da Administração Pública. O tema 725 seguiu a mesma linha e se encontra ainda pendente de julgamento.

Mas, foi no ano de 2017, com o advento das Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017, que os reflexos da terceirização na atividade-meio passaram a ser confrontados com os marcos teóricos da precarização das condições de trabalho, posteriormente se aplicando até mesmo ao Estado em suas contratações.

Nessa linha, quando se pensa em terceirização, tem-se por objeto precípua de análise uma necessidade de equilíbrio que, ao longo do tempo, foi visualizada pela permissibilidade inicialmente restrita à atividade-meio ou, ainda, somente a alguns segmentos muito específicos, como limpeza, conservação e vigilância. Entretanto, a crescente demanda econômica impôs a chamada flexibilização heterônoma, que ampliou as possibilidades de atendimento aos anseios político-econômicos do ressurgimento neoliberal, reforçando a necessidade de se entender os fundamentos e justificativas da abertura da terceirização e de se verificar os seus reflexos nas condições de trabalho, especialmente na modalidade de terceirização no serviço público.

De acordo José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 180), a pessoa jurídica possui várias atribuições, algumas integrando o seu núcleo fundamental, ou seja, aquelas para as quais a pessoa jurídica foi instituída e que deram ensejo à sua formação: “Ao mesmo tempo em que lhe constituem a causa, servem-lhe também como objeto. Sem tais finalidades, a própria pessoa se esvaziaria: são, pois, atividades-fim.”

Assim, sob os pontos de vista administrativo e econômico, a terceirização tem sua justificativa na economia e na eficiência, mas, como reflexo inexorável, cria a problemática do esvaziamento das atividades para as quais foi criada, pois gera reflexos para todos os envolvidos, e, quando se trata do serviço público, há particularidades e imbricações a serem consideradas e que fazem a dinâmica da contratação indireta destoar do modelo privado.

4 A TERCEIRIZAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO: PARTICULARIDADES E IMBRICAÇÕES

Em continuidade ao que se analisou anteriormente, destaca-se que a terceirização do trabalho se fundamentou, originalmente e naquilo que guarda pertinência à Administração Pública, nas disposições do Decreto-lei nº 200/1967, sob influência inegável do modelo triangular desenvolvido após os eventos desencadeados pela Segunda Guerra Mundial, notadamente na indústria bélica, em decorrência da grande demanda por armamentos. Porém,

a terceirização somente veio a ser implementada no Brasil por empresas do setor automobilístico entre as décadas de 1950 e 1960. (RAMOS, 2001, p. 48-49)⁴

Fato é que, somente a partir da década de 1980, a Administração Pública brasileira vivenciou um processo de verdadeira reforma, pautada no propósito reducionista (*downsizing*) e de enxugamento (GLADE, 2007, p. 125) da máquina pública para torná-la mais flexível e eficiente. (DI PIETRO, 2008, *passim*)

De acordo com Fernando Luiz Abrúcio (2007, p. 175), o modelo de Estado vigente até aquele período era baseado em três dimensões preponderantes⁵, todas elas interconectadas: a) uma dimensão administrativa, decorrente do modelo “burocrático weberiano”; b) uma dimensão econômica, que tinha seu fundamento no keynesianismo; e c) uma dimensão social, caracterizada pela implementação do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), cujas políticas públicas voltadas para a área social visavam à garantia das necessidades básicas da população.

Antonio Carlos Wolkmer (1999, p. 46) já assinalava que “a ordem constitucional brasileira deve ser direcionada no sentido de um Estado democrático descentralizado e de uma sociedade civil, no nível local, caracterizada por estruturas de permanente participação popular”, a revelar uma necessidade de desconstrução do vetusto postulado da supremacia do interesse público sobre o privado. (Cf. SARMENTO, 2005)

Nesse contexto, é criado o instituto da privatização, que, nos dizeres de Marcos Juruena Villela Souto (2001), é compreendida em sentido amplo como o instrumento para a quebra de monopólios de atividades exercidas com exclusividade pelo Poder Público com o fito de viabilizar a delegação de serviços públicos a particulares. E, naturalmente, a partir desse novo paradigma, tornou-se plausível a cogitação da terceirização⁶ para o serviço público como decorrência de um modelo de administração gerencial.⁷

⁴ Ainda a esse respeito, Jorge Luiz Souto Maior (2004, p. 1) aponta que: “A terceirização apresenta-se, assim, como uma técnica administrativa, que provoca o enxugamento da grande empresa, transferindo parte de seus serviços para outras empresas”.

⁵ Foi o período denominado de “era dourada” por Eric Hobsbawn, caracterizado pela formação de um contexto de reformas voltadas à redefinição do papel do Estado, sobretudo em meados da década de 1970, a partir da crise do petróleo, com altíssimas taxas de crescimento em todo o mundo. (HOBSBAWN, 2000, p. 257.)

⁶ O que se busca com as terceirizações, no setor público, é uma meta assemelhada à almejada no setor privado, mas com a peculiaridade de que é a finitude dos recursos públicos para cobrir todas as atribuições constitucionais do Estado e o custo do funcionalismo que impeliram essa tendência de transferência. (FORTINI; VIEIRA, 2015, p. 40.)

⁷ Bresser-Pereira acentua que “as técnicas de gerenciamento são quase sempre introduzidas ao mesmo tempo em que se implementam programas de ajuste estrutural que visam a enfrentar a crise fiscal do Estado” e, reportando-se a Nunberg, salienta que “a primeira fase da reforma, geralmente chamada de ‘gerenciamento diluído’, consistiu em medidas para reduzir o gasto público e o número de funcionários, como resposta às limitações fiscais”. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 31.)

A ideia de descentralização administrativa ganha corpo, em um primeiro momento, com os desdobramentos da própria estrutura administrativa, pelos quais se atribui algumas atividades que lhe para órgãos de sua própria composição orgânica (CARNEIRO, 2016, p. 66), mas que, a partir de então, deixam de fazê-lo para que o façam entidades constituídas com personalidade jurídica própria e criadas para cumprir finalidades específicas, mas pertencendo à estrutura organizacional com o nome de ‘Administração Pública indireta’ (JUSTEN FILHO, 2014, p. 273), mediante tal distribuição de competências.

Naturalmente, o desempenho de todas essas atividades, seja na Administração direta, seja pelas entidades que compõem a Administração indireta, demanda recursos humanos para o desempenho das mais variadas atividades e, nesse compasso, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão e atribuições de funções de confiança, ao acesso ao serviço público deve se dar pela investidura em cargo ou emprego público através de concurso público de provas ou de provas e títulos. (DOTTI, 2018, p. 83)

Evidentemente, tomando-se por base a regra constitucional do concurso público, “a terceirização ilícita não acarreta o reconhecimento de vínculo empregatício entre o obreiro e a tomadora dos serviços quando a contratante for órgão da Administração Pública direta ou indireta”. (TAVARES, 2018, p. 73)

O artigo 10, §7º, do Decreto-lei nº 200/1967 impunha a ampla descentralização, evidenciando adesão ao mencionado modelo de enxugamento estatal, o que, transportado aos tempos atuais, se revelou uma realidade a partir do recrudescimento do exercício de serviços públicos por empresas estatais, conduzindo à sobredita terceirização.

A esse respeito, José dos Santos Carvalho Filho (2011, p. 202) há tempos já aduzia que:

“Terceirizar” não significa a transferência integral dos serviços e atividades que fazem parte do processo das instituições; se assim fosse, estariam estas inteiramente esvaziadas e despidas dos fundamentos econômicos, políticos, sociais, administrativos sobre os quais se ampararam. A verdadeira e legítima terceirização representa a possibilidade de transferir a terceiros apenas algumas atividades de apoio (atividades-meio), ou seja, os serviços da mera rotina de gestão que não dizem respeito aos reais objetivos a serem alcançados.

Ocorre que, em algumas situações, tal processo se tem prestado a simular a transferência indevida de funções primordiais das instituições, permitindo que pessoas inescrupulosas se locupletem das distorções perpetradas nesse modelo de transferibilidade ao promoverem disfarçada locação de mão-de-obra.

O expediente é, por esse exato motivo, muito criticado:

Por meio da terceirização, o capital se organiza estrategicamente em todos os vieses da máquina estatal na defesa dos interesses de mercado, em privilégio de camadas empresariais muito restritas da sociedade, acentuando o ambiente propício à

promiscuidade entre o público e o privado, e aprofundando o caráter patrimonialista da relação entre os governos e as elites econômicas. (AMORIM, 2009, p. 76)

O que se nota é uma clareza palmar da doutrina de vanguarda no que tange à admissão da terceirização com limites, restringindo-se às atividades-meio, embora já se reconhecesse que a execução indireta era utilizada há anos como expediente para, em via oblíqua⁸, transferir-se o exercício de atividades-fim, em evidente burla à regra imperiosa e insuplantável (DELGADO, 2014, p. 473) contida no artigo 37, inciso II, da Constituição da República.

Nas palavras de Livia Miraglia (2008, p. 174):

A terceirização deve constar, como toda despesa pública, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estando o órgão público contratante obrigado a prestar contas da mesma. Infere-se que a terceirização surge como "solução enganosa" à diminuição dos gastos públicos, pois apenas transfere a contratação.

Nesse contexto, a doutrina já se questionou acerca de eventual violação à teoria do núcleo essencial⁹ frente à *ratio essendi* dos concursos públicos, na medida em que as exigências constitucionais são rigorosas no que guarda pertinência ao controle de acesso e à investidura de indivíduos em cargos e empregos públicos, ao passo em que o mesmo não ocorre nas atividades privadas, notadamente nas de execução indireta. (KIAN, 2006, p. 231)

Com esse embasamento, o Tribunal de Contas da União já consignou que:

O normativo vigente (Constituição Federal e normas legais e infra-legais, a farta jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal Superior do Trabalho (Enunciado/Súmula nº 331) e a doutrina só admitem a terceirização de pessoal na Administração Pública quando direcionada a atividade-meio, a exemplo dos serviços de vigilância, limpeza e manutenção, e ainda assim, desde que inexistente a pessoalidade, habitualidade e subordinação direta. (...) Nesse sentido, a jurisprudência deste Tribunal vai além, asseverando que a contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade-fim da Administração ou às suas categorias funcionais caracteriza contratação indireta e terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional do concurso público nas admissões (CF, art. 37, II), e não se justifica nem mesmo em razão da existência de déficit de pessoal (Acórdãos nºs 2.084/07-P; 1.193/06-P; 256/05-P; 341/04-P; 593/05-1ªC.; 975/05-2ªC.). (BRASIL, 2010)

A esse respeito, pouca dúvida remanesce no sentido empregados terceirizados não podem substituir, nas atividades especializadas, aqueles que são contratados mediante

⁸ Como adverte Luciano Ferraz (2001, p. 24): "[o] grande problema surgido em torno da terceirização, principalmente a partir da vigência da atual Constituição Federal, foi a sua utilização como válvula de escape à realização de concursos público, com vista a contornar a regra do art. 37, II, da Constituição".

⁹ Desenvolvida para a aplicação dos limites jurídicos aos direitos fundamentais, a referida teoria é entendida, dentre outros, por João Trindade Cavalcante Filho (2015, *passim*) como via adequada para a verificação de constitucionalidade da restrição em relação ao princípio constitucional que exige o concurso público, desde que não seja tão profunda a ponto de se tornar inócuo o referido princípio.

aprovação em concurso público. (CARNEIRO, 2016, p. 70) Diversas normativas já tratavam da dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim e, particularmente no que diz respeito às empresas estatais, o recrutamento para execução indireta sempre foi cogitado.

Ocorre que recentes reformas têm ampliado este escopo e, no setor público, a contemplação das atividades-fim no que toca à terceirização, isto já é uma realidade e tende a se expandir. Não se questiona da necessidade de que, com isso, políticas de integridade passem a compor o campo de delimitação desse tipo de procedimento, a ponto de se falar da necessidade de *compliance* no setor público. Rosana Kim Jobim (2018, p. 109) é assertiva em indicar essa tendência, na medida em que,

(...) a despeito de o *compliance* ser amplamente utilizado pelas sociedades empresárias, há uma carência de regulamentação, na esfera privada, acerca de um limite específico (...). Constatou-se, outrossim, uma relativização ou permeabilidade entre o princípio da legalidade ampla, que diz respeito a uma autorização para fazer tudo o que não está vedado por lei, e o da legalidade estrita, fazer apenas o que está previsto em lei, uma vez que o *compliance* fomenta que as empresas intensifiquem a regulamentação das atitudes e relações dos integrantes (...) de forma que o pensamento paradigmático passa a seguir a orientação da legalidade estrita ao invés da legalidade ampla também para as pessoas jurídicas privadas e aos empregados a ela vinculados.

Não há dúvidas de que a terceirização modifica cenários e traz uma inter-relação entre público e privado mais a lume, na medida em que a quebra com o paradigma dos concursos públicos – ainda que em certa medida – e as modificações de regime, estruturação laboral e contratações cria reajustes inescapáveis para o Poder Público, demandando análise detida.

4.1 Decreto nº 9.507/2018: regulamenta e amplia a terceirização na administração pública federal

Composto por dezoito artigos, o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018, ampliou o escopo da terceirização na Administração Pública Federal. Referida norma entrará em vigor a partir de janeiro de 2019 e, reportando-se ao artigo 10, §7º, do Decreto-lei nº 200/1967, o novo regulamento dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços públicos no plano federal direto e indireto, e transcende a antiga dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim, mostrando-se em alinhamento com uma série de novos regramentos concernentes ao direito público¹⁰.

¹⁰ Destaca-se, a esse respeito, a recente reforma na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, realizada pela Lei nº 13.655/2018 (Lei de Segurança para a Inovação Pública), que almejou aperfeiçoar a sistematização e estruturação do direito administrativo brasileiro, que não é codificado. (SUNDFELD; MARQUES NETO, 2013, p. 277-285).

O artigo 3º define quatro situações em que não se admitirá a terceirização de serviços públicos na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional: (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.

Nesse passo, tentou-se dar tratamento jurídico detalhado às contratações para execução indireta tendo por base parâmetros simplificados de contratação que caminham em sintonia com alguns propósitos de boa governança (Cf. BENTO, 2003), como a detalhada proibição do nepotismo nas contratações públicas, na medida em que impõe padrões de qualidade esperada na prestação dos serviços públicos, com autorização de pagamento mensal (inclusive de férias, 13º salário e verbas rescisórias dos trabalhadores) somente após a comprovação do cumprimento das obrigações contratadas.

Consoante dispõe o artigo 3º, §1º, a execução indireta dos serviços auxiliares não é obstaculizada, proibindo-se a contratação das atividades centrais, mas permitindo-se a terceirização de atividades orbitais (o que não representa inovação frente ao que já previa a Instrução Normativa nº 5/2017). Se, por um ângulo, os artigos 1º e 2º do decreto fomentam um cenário de insegurança sobre o que futuramente se poderá pretender terceirizar, por outro, reforçam-se cenários em que isso não poderá ocorrer, embora, no que cuida das empresas estatais¹¹, o artigo 4º amplie a disciplina dessas modalidades de contratação, porquanto veda – mas não de forma absoluta – a contratação quando os serviços desejados impuserem a participação de profissionais com atribuições inerentes aos cargos constantes dos planos de cargos e salários.

Ainda quanto ao artigo 4º, observa-se que seu §3º afasta a restrição às terceirizações quando se tratar de cargo extinto ou em processo de extinção – o que se assemelha à redação do inciso IV do artigo 3º, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional –, embora

¹¹ No que diz respeito às estatais, a doutrina já assinalava que: “(...) a cultura nas empresas estatais de gestão empresarial vinculada a cargos e mandatos políticos partidários sazonais é fato que pode dificultar a consolidação de um programa de integridade, o qual, por sua vez, exige total comprometimento dos gestores com a continuidade e aprimoramento de programas de compliance eventualmente adotados, os quais necessitam de tempo para amadurecimento e efetivamente serem incorporados à cultura da empresa”. (SELHORST; DUPONT; ARAÚJO, 2018, p. 230.)

a leitura do *caput* revele que a restrição não persiste se contrariar os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, indicando o acolhimento de vieses mercadológicos e de competição, que revelam forte tendência alinhada à proposta de uma nova Administração Pública gerencial.

Pela leitura do dispositivo, portanto, não estaria vedada a execução indireta, ainda que os serviços ambicionados exigissem profissionais com atribuições inerentes aos cargos referenciados no plano de cargos e salários, caso a medida pudesse sacrificar a competitividade no mercado.

E, nesse diapasão, evidenciam-se traços fortes do processo de ressignificação da atuação estatal quanto a uma série de reformas e mudanças, pautadas na primazia da conduta eficiente do gestor público, que foi alçada ao patamar de princípio informador da Administração Pública. (MIRAGEM, 2013, p. 35)

Inegavelmente, o argumento da competitividade poderá ser empregado para alavancar o esvaziamento dos empregos públicos nas estatais, em especial considerando que o decreto não faz distinção das atividades – entre centrais (atividades-fim) ou orbitais/acessórias (atividades-meio) – o que, por suposto, se desvela em sentido oposto à existência do Estado Democrático de Direito, que “se pauta, ao contrário, na valorização do cidadão e em sua participação efetiva nas relações envolvendo o Poder Público”. (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 78)

A positivação desta tendência não possui origens recentes, conforme se viu, o que permite afirmar, em sintonia com a aferição de Joan Prats i Català, que:

Hoje já é lugar-comum reconhecer-se que o ajuste e a disciplina macroeconômica são, ao mesmo tempo, necessários e insuficientes para garantir o desenvolvimento econômico sustentável. Reconhece-se, também, que a sustentabilidade da democracia implica avançar, a partir da simples alternância de partidos no poder, para níveis superiores de eficiência econômica e equidade social. (CATALÀ, 2007, p. 283)

Se, conforme destaca Hartmut Maurer (2007, p. 64-67), “o ponto de interseção decisivo entre o passado e o futuro é a proclamação da lei, que conclui o procedimento de dação de leis e concede existência à lei”, não se pode deixar de reconhecer pertinência à proteção jurídica da confiança em transições substanciais – ainda que perpetradas durante anos – que imponham, sobretudo, riscos decorrentes do alinhamento entre ideologia e Direito.¹²

¹² E o autor vai além ao tecer ponderações sobre a proteção jurídica da confiança: “[a] proposição, muito citada, ‘confiar é bom, controle é melhor’ não deve enganar acerca disto, que controle pode, sem dúvida, impedir ou

4.2 Vedações na administração pública direta, autárquica e fundacional

A despeito da ressignificação da terceirização no âmbito das empresas estatais, o novo decreto deixou claras as vedações no que tange à Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Uma regra aprimorada com o novo decreto é a que cuida da repactuação dos contratos sob o regime de mão de obra exclusiva, que, pelas novas diretivas, propiciarão ajustes financeiros ao contrato, desde que se comprove a variação dos novos preços de mercado, ao passo que serviços continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, admitirão a adoção de índices específicos ou setoriais.

Outra das diretrizes do vetusto Decreto-lei nº 200/1967 e que foram mantidas no novo decreto é lógica da contratação de serviços e não de mão de obra, o que afasta – mesmo nas terceirizações – qualquer possibilidade de reconhecimento de vínculo empregatício direto do pessoal envolvido na execução indireta com a Administração, inclusive com vedações de reembolso de salários, pessoalidade e subordinação direta.

A partir do reconhecimento da incompletude do sistema jurídico (ENGISCH, 2008, p. 188), mister aludir à lição de Carlos Maximiliano (2011, p. 161) segundo a qual "deve o Direito ser interpretado inteligentemente não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis".

Com supedâneo nesta importante colocação e partindo para uma aferição voltada mais propriamente para a compreensão das atividades-fim da Administração Pública, obtempera-se que não é o mero fato de certa atividade administrativa estar atrelada a um cargo ou a um emprego público o fator preponderante para que seja viável sua transferência para a iniciativa privada, uma vez que as atribuições de determinado cargo ou emprego não são diferenciadas pelo fato de se voltarem a um fim ou a um meio, bastando, conforme sinaliza Carolina Zockun (2014, p. 13), que nova lei modifique ou fixe as atribuições de determinado cargo ou emprego para que seja viável a terceirização ou para que o concurso público seja imperativo.

Sob tais circunstâncias, é de se considerar que as atividades administrativas que sejam constitucionalmente atreladas ao cerne estratégico de desenvolvimento das funções administrativas ou que se relacionem às finalidades últimas do Estado não possam ser transferidas à esfera privada, a despeito da margem deixada pelo novel decreto. Isso porque,

eliminar inconvenientes particulares, não, porém, substituir o consenso fundamental necessário". (MAURER, 2007, p. 67)

embora a terceirização não possa ser abnegada pelo Poder Público, "[é] notório que a dinâmica da Administração Pública não se equipara à da atividade privada, dada a maior flexibilidade das normas que a regem". (TAVARES, 2018, p. 90)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste breve estudo, procurou-se averiguar os impactos do Decreto nº 9.507/2018 na dinâmica laboral relativa à Administração Pública, com o alerta de que as mudanças trazidas à tona se alinham a uma tendência denotada por outras alterações recentes promovidas no campo privado e histórico-sociologicamente alinhadas ao fortalecimento do pensamento neoliberal.

No curso da investigação, demonstrou-se como os entrelaçamentos do tema, sob as óticas administrativa e trabalhista, propiciam uma compreensão que vai além da mera estruturação do vetusto modelo de uma Administração Pública gerencial, com lastro essencialmente definido em parâmetros de eficiência, e abre margem a um novo e imperioso modelo, no qual as políticas de *compliance* se mostram imprescindíveis para o preenchimento de uma lacuna normativa desdobrada justamente da carência regulatória específica sobre o tema, neste particular cenário.

É inescapável a constatação de que o novo modelo de estruturação administrativa parte de uma série de novos permissivos legais, mas, também, de vedações, pois não se pode considerar o modelo de terceirização aplicável aos participantes privados exatamente igual àquele que se pretende impor ao setor público.

Quando se averiguou os dispositivos específicos do Decreto nº 9.507/2018, notou-se alguns pontos pelos quais se abre margem à contratação indireta para o desempenho de atividades-fim, representando certo risco, na medida em que existem atividades administrativas constitucionalmente atreladas às estratégias de desenvolvimento das funções administrativas e que se relacionem às finalidades do Estado, não se admitindo que sejam transferidas a particulares, em que pese a margem deixada pelo novel decreto.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA,

Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

AMORIM, Helder Santos. **A terceirização no serviço público à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr, 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 31/10-P**. Relator Min. Augusto Nardes, 20 de janeiro de 2010. Disponível em: < <https://bit.ly/2D6ILJz> >. Acesso em: 23 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A terceirização na Administração Pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações de trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, pp. 61-80, jul./dez. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Terceirização no setor público: encontros e desencontros. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, ano 4, n. 8, p.179-202, jul./dez. 2011.

CATALÀ, Joan Prats i. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Terceirização na Administração Pública e princípio constitucional do concurso público**: considerações sobre o PL nº 4.330, de 2004. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2015. Disponível em: < <http://www.senado.leg.br/estudos> >. Acesso em: 23 out. 2018.

DEJOURS, Christophe. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. Trad. Ana Isabel Paraguay e Lúcia Leal Ferreira. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas**: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência; inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ENGISCH, Karl. **Introdução ao pensamento jurídico**. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. **Revista Digital De Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 2, p. 69-90, jul./dez. 2017.

FERRAZ, Luciano. Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público. **Revista Jurídica Administração Municipal**, Salvador, ano 6, n. 3, mar. 2001.

FORTINI, Cristiana; VIEIRA, Virgínia Kirchmeyer. A terceirização pela Administração Pública no direito administrativo: considerações sobre o Decreto nº 2.271/97, a Instrução Normativa nº 02/08 e suas alterações, a ADC nº 16 e a nova Súmula nº 331 do TST. In: FORTINI, Cristiana (Org.). **Terceirização na Administração**: estudos em homenagem ao Professor Paulo de Almeida Dutra. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HOBBSBAWN, Eric. **Era dos extremos**: o breve Século XX (1914-1991). Trad. Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

HOPPE, Hans-Hermann. **Democracia**: o Deus que falhou. Trad. Marcelo Werlang de Assis. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014.

JOBIM, Rosana Kim. **Compliance e trabalho**: entre o poder diretivo do empregador e os direitos inespecíficos do empregado. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KIAN, Tatiana. Terceirização na Administração Pública. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 2, mai./ago. 2006.

LEDUR, José Felipe. **A realização do direito do trabalho**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAURER, Hartmut. **Contributos para o direito do Estado**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MIRAGEM, Bruno. **A nova Administração Pública e o direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. **A terceirização trabalhista no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

OHNO, Taiichi. **Gestão dos postos de trabalho**. Trad. Heloisa Corrêa da Fontoura. Porto Alegre: Bookman, 2015.

OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. **(Re)pensando o princípio da proteção na contemporaneidade**. São Paulo: LTr, 2009.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Trad. André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

POPPER, Karl Raimund. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2000.

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

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. **O moderno direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1994.

SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SELHORST, Fabio; DUPONT, Fábila; ARAÚJO, Maria Ticiania. Desafios para a implementação de programas de *compliance* no Brasil. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coords.). **Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização: Privatização, concessões, terceirizações e regulação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. A terceirização sob uma perspectiva humanista. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 70, p. 119–129, 2004. Disponível em: < <https://bit.ly/2E2aMmE> >. Acesso em: 17 nov. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica as decisões públicas e de seu controle. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **História e perspectiva do direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2002.

TAVARES, Ernesto Alessandro. A (in)compatibilidade da regra constitucional do concurso público com a nova Lei de Terceirização. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 2, pp. 69-96, jul./dez. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. Crise de representação e cidadania participativa na Constituição brasileira de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **O direito público em**

tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da terceirização na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros, 2014.

OUTSOURCING IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS IN THE LIGHT OF DECREE NO. 9.507/2018

ABSTRACT

Recent reforms have modified the institutional configurations of labor relations, greatly altering central aspects related to the functioning of corporate practices and contracting. Outsourcing, vindicated over the last century, gained space and was gradually admitted, with its own regulation, based on laws and jurisprudential understandings, and, finally, it was regulated in Brazil. Decree No 9.507/2018 was also published, admitting it to the public sector, with particularities and overlaps that constitute the core of the problem investigated in this study. The hypothesis revealed by the research is interrelated to the problem, to the extent in which it leads to a rethinking of public law with the adoption of certain policies of integrity in the Public Administration as a possible response to this situation, which demands the insertion of ethical parameters that will harden systematization of public law beyond the current managerial model and the flow of flexibilizing reforms. The general objective of this analysis is to investigate the constraints of the recent Decree, with more specific lines focused on its terms and parameters. From the scientific point of view, the research will use the method of historical-sociological approach, with the implementation of substrates obtained in bibliographical-doctrinal research of the interaction between administrative law and labor law.

Keywords: Outsourcing. Public Administration. Decree No. 9.507/2018.