

## **Precarização laboral na Administração Pública: a terceirização dos serviços públicos**

*Labor precarization in Public Administration:  
the outsourcing of public services*

*Carolina de Oliveira Moralles<sup>1</sup>*

RESUMO: O presente trabalho possui como objetivo analisar de forma sistemática a terceirização prestacional dos serviços públicos tutelados pela Administração Pública. É cediço que, ao materializar o interesse público, a Administração Pública provém aos cidadãos serviços que asseguram direitos estipulados pela Constituição Federal como fundamentais e intrínsecos à atividade estatal. Assim, a outorga dos serviços pode significar risco tanto à eficiência da atividade a ser prestada quanto à precarização laboral dos profissionais. Destarte, serão apreciados, na prática, o processo e a regulamentação envolvidos na incorporação desse método na Administração Pública, sob a égide do caso prático de terceirização de Unidade de Pronto Atendimento na cidade de Curitiba – UPA da Cidade Industrial de Curitiba. Nesse diapasão, analisar-se-á conceitos de serviços públicos, precarização e terceirização das atividades

---

1 Bacharelanda de Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Estagiária na Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, sob orientação do Dr. Ricardo Ferreira.

condizentes e tuteladas pelo Estado no que diz respeito à precarização tanto das atividades quanto dos prestadores do serviço laboral terceirizados, à luz do caso concreto.

**PALAVRAS-CHAVE:** serviço público; terceirização; precarização laboral.

**ABSTRACT:** The present work aims to systematically analyze the outsourcing of public services supervised by the Public Administration. It is common ground that the Public Administration, when materializing the public interest, provides citizens with services that ensure rights stipulated by the Federal Constitution, as fundamental and intrinsic to state activity. Thus, the granting of services can mean risk both regarding the efficiency of the activity to be provided and the precarious working conditions of the professionals. Therefore, in practice, the process and regulations involved in incorporating this method into Public Administration will be assessed, under the auspices of the practical case of outsourcing an Emergency Care Unit in the city of Curitiba. In this context, concepts of public services, precariousness and outsourcing of activities consistent with and protected by the State will be analyzed, about the precarization of both activities and outsourced labor service providers, in the specific case-law.

**KEYWORDS:** public service; outsourcing; labor precarization.

## **1. INTRODUÇÃO**

A Administração Pública, enquanto poder que gerencia, rege e regulamenta as atividades oriundas do Estado, é o elo entre a sociedade e o poder público, uma vez que cabe a ela o fornecimento, a organização e a prestação adequada dos serviços públicos à população.

Sob a égide da proteção dos interesses da coletividade, cuja tutela é do Estado, os serviços públicos se coadunam na expressão que designa a

atividade consistente na defesa concreta do interesse público<sup>2</sup>.

Dessa forma, ao materializar o interesse público, a Administração Pública provém aos cidadãos serviços públicos que asseveram e resguardam os direitos estipulados pela Constituição Federal como fundamentais e intrínsecos à atividade estatal.

No entanto, a Administração Pública, ao gerir a tutela do Estado, detém prerrogativas e sujeições quanto ao fornecimento dos serviços a serem destinados à população. Além disso, há a possibilidade de concessão de parte da demanda das atividades para o desempenho na iniciativa privada – a chamada terceirização de serviços públicos.

Assim sendo, a terceirização de serviços públicos, disciplinada por lei, possui, em regra, a finalidade de prover as atividades de maneira mais efetiva ao corpo social. Visa, portanto, com base no princípio da eficiência, atender produtivamente a finalidade da norma que orienta a terceirização e a realização das atividades<sup>3</sup>.

A outorga da realização dos serviços públicos pela Administração Pública não é, necessariamente, mas pode significar um risco tanto referente à eficiência da atividade a ser prestada, quanto às condições dispostas aos trabalhadores que desempenham as funções dentro dessa esfera, bem como à sociedade que dela usufrui.

Destarte, o presente trabalho tem como objetivo analisar de que forma a terceirização prestacional das atividades de serviço público pode gerar a precarização dos serviços e dos profissionais. Para isso, analisar-se-á processo e regulamentação envolvidos na incorporação desse método na

---

2 MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

3 SILVA, Almiro do Couto e. *Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares*. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 230, p. 45-74, 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45915>. Acesso em: 17 dez. 2024.

máquina pública, sob a égide do caso prático de terceirização de Unidade de Pronto Atendimento na cidade de Curitiba – UPA da Cidade Industrial de Curitiba.

## **2. SERVIÇO PÚBLICO ENQUANTO ELEMENTO FUNDAMENTAL, À LUZ DA REGÊNCIA CONSTITUCIONAL E DA LEI 8.987/95**

Técnica de garantia de direitos, técnica de coesão social, atividade econômica de fornecimento de utilidades, prestações positivas e atividades prestacionais são algumas das denominações atreladas ao conceito de serviço público. Este, por sua vez, se materializa pela atividade de oferecimento de comodidade material, singularmente usufruída, em favor do usuário, titularizada pelo Estado, podendo ser delegada e que está disposta sob as prerrogativas e sujeições do regime de Direito Público.

Assim, o fornecimento adequado de serviço público é direito fundamental e humano, conforme Constituição Federal e Tratados Internacionais que versem acerca do assunto. À vista disso, serviço público consiste na prestação por órgão estatal, visando fim de utilidade pública, ou executado por particular, mas, nesse caso, sempre por delegação do Estado<sup>4</sup>. Com isso, pode se apresentar como atividade estatal de fornecimento de serviços à população, cujo objetivo principal consiste na garantia dos direitos fundamentais, com amparo nos princípios constitucionais que embasam o regime jurídico administrativo ao qual a administração pública está sujeita.

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral,

---

4 Ibidem.

mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo<sup>5</sup>.

Nessa seara, o serviço público encontra respaldo legal em duas principais legislações do ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam a Constituição Federal e a Lei 8.987/95. A primeira norma jurídica é de caráter vinculado, ou seja, a partir dela o estado foi incumbido, por meio do poder legiferante, da criação de lei específica que dispõe perante o regime de concessão e permissão, qual seja a segunda norma referida.

Destarte, existem cinco características essenciais que conceituam o serviço público. A primeira delas é a sua natureza de atividade material, ou seja, pertencente ao mundo dos fatos, executada pelo Estado ou seus delegados. A segunda, por sua vez, consiste em sua natureza extensível, dado que o serviço público não possui limitações determinadas pelos interesses do particular, atuando de frente a eles, de modo a ampliá-los. A terceira característica consiste na prestação direta dos serviços pelo Estado ou por seus delegados, privados. A regra é que os serviços sejam prestados pelo Estado, porém, a tarefa pode ser delegada a particulares, por meio de concessão ou permissão para tal, passando o privado a ser responsável objetivamente pelos danos aos usuários. A quarta característica manifesta-se na medida em que está sob a égide do regime de Direito Público, isto é, norteadas pelos princípios e normas que orientam o Direito Administrativo. A quinta e última característica está embasada no interesse público relacionado ao atendimento das necessidades da coletividade, atrelada ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

---

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *A configuração jurídica clássica do serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 679.

Além disso, a doutrina também apresenta duas principais classificações de serviço público, sendo elas o serviço público *uti singuli* e o serviço público *uti universi*. O primeiro consiste no fornecimento de serviço público para usuários determináveis e na criação de benefícios individualizáveis, com custeio realizado mediante taxas ou tarifas. O segundo, por sua vez, é de fruição geral, indireto e impossível de individualizar, e os custos são realizados por meio de impostos.

Os serviços públicos fragmentaram-se, assumindo diversas formas, muitas das quais reclamam tratamento jurídico especial, ora mais severo, ora mais brando, ora com um peso maior de normas de direito público, ora com um peso maior de normas do direito privado. Existem modalidades desses serviços cujo modo de prestação ideal é o que resulta da livre concorrência em um mercado, em princípio, aberto, mas que pode e deve sofrer, sempre que necessário ou conveniente, intervenções do Estado, para afeiçoá-lo ao interesse público<sup>6</sup>.

A tutela prestacional desses serviços é do Estado, sendo assim, a atividade não deve ser totalmente desempenhada por privados, uma vez que se estaria retirando o caráter essencial atrelado ao conceito de serviço público e sua sujeição ao regime de Direito Público e às normas do Direito Administrativo. “Por meio de procedimentos de delegação o particular assume uma posição que é pública e, portanto, representa o Estado nas relações que são travadas com os usuários de serviços públicos.”<sup>7</sup>

---

6 SILVA, Almiro do Couto e, op. cit.

7 GUIMARÃES, Bernardo Strobel. *Formas de prestação de serviços públicos*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/85/edicao-1/formas-de-prestacao-de-servicos-publicos>. Acesso em: 17 dez. 2024.

Nesse sentido, os serviços públicos podem ser delegados a privados para que possam ser desempenhados – a chamada terceirização dos serviços públicos –, mas não em sua totalidade, pois, como aduzido, a total privatização de serviços de caráter público seria um ato que excluiria a tutela do Estado de prestar serviços que são originalmente de sua competência prover. Assim, “o regime jurídico a que se submete a prestação de serviço público ou é inteiramente de direito público, [...] ou industrial, um regime híbrido, predominantemente de direito privado, mas mesclado com normas de direito público”<sup>8</sup>.

A justificativa que paira para que esses serviços sejam delegados está embasada na efetividade da prestação e do alcance dos objetivos observados em seu fornecimento, dado que o Estado, em determinadas situações, entende que a prestação de serviços essenciais à população é substancial. Outrossim, pela análise das particularidades do caso concreto, compreende-se que a terceirização de parte desses serviços faz-se necessária para atingir o objetivo definido – prestação e fornecimento adequados de serviços basilares para a população. Não obstante, a terceirização das atividades relativas aos serviços públicos pode gerar inúmeros problemas para a efetividade das tarefas condizentes aos serviços públicos, bem como a precarização das atividades laborais exercidas.

### **3. ANÁLISE SISTÊMICA DA CONSTITUCIONALIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A terceirização de serviços já é uma realidade nos cenários nacional e internacional. A incorporação da modalidade nos meios produtivos

---

8 SILVA, Almiro do Couto e, op. cit.

ampliou o leque tecnológico no ambiente laboral. A nova forma de prestação e contratação de serviços vem conquistando cada vez mais espaço no âmbito administrativo. Isso porque a referida modalidade de contratação ganhou destaque no cenário jurídico brasileiro, com a incorporação da lei da terceirização, qual seja a Lei n. 13.429/2017, que alterou dispositivos da Lei n. 6.019 de 1974 e dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, além de reger as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em 2017 a licitude formal do modelo de contratação no meio laboral, firmando a seguinte tese no Recurso Extraordinário de n. 958252: “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”.

Isto posto, a Suprema Corte brasileira asseverou um processo que há muito tempo já ocorria, no entanto sem respaldo e segurança jurídica, diante da inexistência anterior de lei expressa regulamentando a nova modalidade de contratação, e em outro cenário, de admissão na prestação de serviços públicos.

Com o aumento da demanda por prestação de serviços pelo Estado, fez-se necessário ampliar a produção e expandir o desempenho das atividades. De modo que, para suprir as necessidades do mercado, a regulamentação jurídica ratifica o desempenho das atividades relacionadas a esse processo no mundo corporativo e, principalmente, no âmbito do Direito Administrativo. Haja vista que a terceirização é compreendida enquanto

[...] instituto oriundo da Ciência da Administração que visa à redução de custos, bem como a especialização das atividades empresariais, na medida em que permite a maior concentração da empresa em sua atividade-fim, para o qual foi estabelecida, trespassando a outras empresas normalmente as atividades-meio, que

não constituem o foco principal de sua existência. É certo que pode haver trespasse também de algumas atividades-fim<sup>9</sup>.

Consoante a isso, a terceirização é a denominação adotada para definir a ação contratual de delegar funções, atividades e prestação de serviços a outrem. Em outros termos, consiste em atividades que antes eram desempenhadas pelo Estado e agora passarão a ser desenvolvidas por terceiros, por meio de instrumentos jurídicos como a concessão e a permissão. Regida pela Lei Maior e por meio de lei específica, *in verbis*:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado<sup>10</sup>.

Destarte, é preciso delimitar, portanto, a terceirização que ocorre no âmbito da administração pública, uma vez que

---

9 ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Terceirização na Administração Pública*. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo Direito Administrativo e Constitucional, 2. ed. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/5/edicao-1/terceirizacao-na-administracao-publica>. Acesso em: 17 dez. 2024.

10 BRASIL. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

Entendemos que qualquer terceirização a ser realizada pela Administração Pública, independentemente do instrumento a ser utilizado, apenas será lícita se o objeto for a execução de alguma atividade-meio do órgão ou entidade estatal<sup>11</sup>.

Nesse diapasão, é sabido que há debate sobre o instrumento de aplicabilidade da terceirização nas diferentes relações laborais existentes, conforme supramencionado. Principalmente no que concerne à responsabilização pelas funções e atividades ora delegadas.

Sob essa vertente, há duas correntes principais quanto à responsabilidade de serviços públicos terceirizados. A primeira defende que o tomador de serviço responde apenas pelo descumprimento das obrigações do delegatário do serviço, sem sequer mencionar existência ou não de legalidade da terceirização *in comento*. Portanto, pauta-se na teoria do risco, ao reconhecer a culpa *in eligendo* ou *in vigilando*<sup>12</sup>. A segunda corrente entende que a responsabilidade do tomador existe em caso de irregularidade na intermediação da mão de obra, ou seja, “o Estado responde apenas no caso de ações ou omissões praticadas pelo terceiro contratado, enquanto no exercício da execução do ajuste, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, que trata da responsabilidade objetiva”<sup>13</sup>.

Assim, extrai-se da Norma Regente que, sob o óbice jurídico, a constitucionalidade da terceirização é analisada à luz da aplicação dos princípios constitucionais. A exemplo, dignidade da pessoa humana, valorização do trabalho, livre iniciativa, livre concorrência, além do rol

---

11 VIOLIN, Tarso Cabral. *Estado, ordem social e privatização: as terceirizações ilícitas da administração pública por meio das Organizações Sociais, OSCIPs e demais entidades do “terceiro setor”*. Revista Eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. v.1, n.10, pp. 106-118. Curitiba, ago. 2012, p. 117-118.

12 KIAN, Tatiana. *Terceirização na administração pública*. Revista de Direito Público. v. 1, n. 2. Londrina, p. 227-240, maio-ago. 2006.

13 Ibidem.

do art. 37 do Códex, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo imprescindível a aplicação destes últimos em todos os atos da Administração Pública, direta ou indireta.

No entanto, apesar da obrigatoriedade de observância dos referidos princípios, infere-se que a terceirização dos serviços públicos

começou como um modismo malsucedido, do qual, tendem a predominar, apenas, a terceirização de mão de obra, sem contar com os elementos virtuosos da relação entre firmas. Assim, abre -se mão da subcontratação direta, sem inovação, como mero corte de custos<sup>14</sup>.

Em verdade que essa modalidade de contratação, ou melhor, subcontratação, possui vertentes de pensamento firmes e contundentes: por um lado, a técnica é vista como uma forma de otimizar processos e diminuir custos, por outro, pode ser interpretada como forma de desintegração de direitos arduamente adquiridos pela classe trabalhadora.

A terceirização dos serviços públicos pode parecer, em um primeiro momento, substancialmente mais efetiva, no aspecto econômico e organizacional, justamente por retirar do poder público a burocracia envolvida na prestação do serviço, facilitando sua realização e maior abrangência para a população. Entretanto, revela-se justamente o contrário. A atividade em seu caráter cotidiano é comprovadamente prejudicada, dado que encontra óbices em sua realização, principalmente no que tange à organização e realização das tarefas. Portanto, a terceirização não prejudica apenas o cidadão-alvo do serviço a ser prestado, mas o profissional que exerce a atividade laboral, diante da gritante precarização dos serviços públicos ofertados nessa modalidade.

---

14 KOCH, Thaís Castro, op. cit.

A outorga quanto à terceirização dos serviços públicos de saúde é também pauta inscrita na Constituição Federal, conforme art. 197 da Lei Maior<sup>15</sup>, ditames que passam a ser analisados a seguir.

#### **4. TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE: CASO DAS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO DE CURITIBA**

A terceirização de serviços públicos no âmbito da saúde pública é fator palpável. Em Curitiba, capital do estado do Paraná, por exemplo, no ano de 2018 foi implementada essa modalidade em uma das Unidades de Pronto Atendimento – UPA, na Cidade Industrial de Curitiba – CIC, com o argumento de que haveria economia de aproximadamente 500 mil reais mensais nos gastos em manutenção da unidade. No entanto, de acordo com dados do Sindicato dos Médicos do Paraná – SIMEPAR, o valor mensal dos salários dos médicos da UPA administrada pela Organização Social era, na época, de R\$1,6 milhão, mais que o triplo do custo de outras UPAs da capital administradas pelo Estado<sup>16</sup>.

Para o Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba – SISMMAC, o modelo de terceirização do trabalho “precariza o serviço público de saúde e as relações de trabalho e representa a entrega de um patrimônio público para uma empresa privada administrar, empregando

---

15 “Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.” BRASIL. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

16 SISMMAC. *Sob gritos de vergonha, CMS aprova a terceirização das UPAs em Curitiba*. SISMMAC. Curitiba, 19 jun. 2020.

novos funcionários com contratos precarizados”. E salienta:

[...] a população também sai perdendo, pois na UPA CIC os pacientes não fazem mais vários procedimentos como exame de sangue, Raio X e não há médicos pediatras. Os médicos que atendem são sócios da OS, sem garantia dos direitos trabalhistas.<sup>17</sup>.

Nesse caso, a precarização laboral vai além, pois a empresa que foi terceirizada para prestar o serviço de saúde “quarteirizou” os trabalhadores que atuam na UPA, uma vez que existe a exigência de os funcionários se tornarem sócios de uma outra empresa para que possam prestar serviços na unidade. Aos trabalhadores não são assegurados os direitos trabalhistas previstos e estipulados pelo direito positivo, já que a modalidade de trabalho que se estipulou foi a de sócios da empresa, e não de trabalhadores sob os moldes da legislação CLT. Além disso, a empresa, que recebe R\$1,6 milhão por mês, deixou de realizar os pagamentos referentes aos salários do mês de março de 2022 dos médicos que atuam na unidade, alegando que o repasse realizado pela prefeitura já não é suficiente para manter as atividades desempenhadas.

Sob o ponto de vista da terceirização dos serviços pela administração pública, trata-se de fato contraditório, visto que a intenção da prefeitura era diminuir os custos referentes aos serviços e não aumentar ainda mais os gastos governamentais e diminuir a qualidade do serviço prestado. Não obstante, com a alegação da empresa de que o custo repassado a ela já está defasado, cai por terra a economia visada pelo Estado e aumenta a precarização dos funcionários que executam o serviço público. Dado que os funcionários vinculados à empresa que realiza a atividade delegada passam por um ciclo de subcontratação, não há incidência dos direitos trabalhistas assegurados pelas normas de direito privado, bem como não

---

17 Idem.

são atendidas as condições essenciais e responsáveis para o desempenho laboral dos profissionais.

Flagrante que a terceirização dos serviços de saúde pode gerar instabilidade nos trabalhadores que não são abarcados pelo regime do direito trabalhista nessa modalidade contratual, uma vez que são submetidos a situações desgastantes e degradantes, como é o caso do não pagamento de salários, da não observância aos direitos trabalhistas e, ainda, do não fornecimento de infraestrutura para a atuação do labor.

Na terceirização o gestor operacional apenas repassa, mediante contrato, a prestação de determinada atividade, para sua execução material. Não se trata, portanto, de transferência de gestão de serviço público, mas de prestação de serviços<sup>18</sup>.

Do mesmo modo que a delegação do serviço público não retira a titularidade da prestação deste ao Estado, que passa, porém, a exercer a vigia das atividades da empresa, fiscalizando-a, incumbindo-se da regulação das atividades desempenhadas, de modo a garantir o atendimento às condições exemplares de trabalho e a regulamentação das atividades exercidas, com respaldo no interesse público perante a prestação do serviço.

A Presidente da Comissão de Saúde do município, a vereadora Noêmi Rocha, informou que houve uma reunião entre representantes da empresa, a Comissão e a Secretária de Saúde, Beatriz Battistela, para que a empresa se comprometesse a apresentar os documentos que comprovem a necessidade de reorganização do contrato, assim como os moldes e verbas destinadas ao exercício do ofício. A parlamentar expôs que sempre foi contra a modalidade de terceirização, pois na opinião dela a cada dez contratos firmados, oito são alvos de investigação, mas aludiu que a Comissão está à frente da questão e que a grande preocupação é para com o atendimento e a prestação dos serviços à população.

---

18 KIAN, Tatiana, *op. cit.*

Diante disso, verifica-se que a contratação de profissionais da área da saúde sem o devido concurso público, uma vez que se trata de um serviço prestacional cuja tutela é do Estado, pode gerar a precarização laboral e das atividades desenvolvidas.

A contratação de pessoal para as atividades-fim por meio de organizações sociais pode significar burla à regra do concurso do art. 37, I e II da Constituição, sem falar no risco de precarização da atividade e da diminuição da qualidade das condições de trabalho dos profissionais<sup>19</sup>.

Nesse mesmo sentido perfaz o entendimento da maioria esmagadora dos doutrinadores ante a barreira que surge face à outorga de serviços públicos essenciais à população para terceiros, sob risco de prejuízo aos cofres públicos, à população que faz uso da atividade fornecida, bem como aos profissionais que desempenham o labor.

Dentro dessa esfera, há de se pontuar que alguns fatores podem impactar diretamente na motivação dos funcionários, como, por exemplo, a discriminação, por vezes invisível, a distinção no tratamento conferido, o uniforme diferenciado, a carga horária de trabalho, dentre outros pontos que podem gerar um sentimento de diferença e de não pertencimento em relação aos demais servidores, provocando insatisfação e, por consequência, desmotivação<sup>20</sup>.

---

19 GUSSOLI, Felipe Klein. *Parcerias com organizações sociais para prestação de serviços públicos: limites de transferência e crítica ao controle disfuncional*. In: Instituto Paranaense de Direito Administrativo. SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; GUIMARÃES, Edgar; VALLE, Vivian Cristina Lima López (orgs.). *Passando a limpo a gestão pública: arte, coragem, loucura*. 1 ed. Curitiba: NCA Comunicação e Editora, 2020.

20 SANTANA, Priscilla Barbosa de Oliveira; ANDRADE, Diana Carneiro Ribeiro de; JESUS, Jorge Alberto Santana de. *Terceirização na Administração Pública: Análise da Motivação dos Colaboradores Terceirizados no Serviço Público*. ID on line Revista Multidisciplinar e de Psicologia, v. 10, n. 30, 2016, supl. 2. Instituto Persona de Educação

Os serviços públicos com caráter prestacional de contribuição à população, principalmente em se tratando de saúde, desenvolvidos sob tais moldes, não mais são viáveis. A princípio a terceirização aparenta ser dotada de economia, eficiência e celeridade, mas, com o passar do tempo, revela-se prejudicial, para se dizer o mínimo.

É notório, portanto, que não há como se falar em disponibilização de profissionais da saúde para UPAs ou hospitais públicos por meio de contratos e convênios com empresas, associações de utilidade pública, organizações sociais, quiçá Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Mesmo se condizente com a atividade-meio da Administração Pública, não poderá a terceirização tratada neste estudo servir para disponibilização de pessoal com a caracterização de pessoalidade e subordinação direta<sup>21</sup>.

## **5. CRÍTICAS À TERCEIRIZAÇÃO: PRECARIZAÇÃO LABORAL E SERVIÇOS OFERTADOS À POPULAÇÃO**

A prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, por meio do método de terceirização, não retira a responsabilidade e a tutela do Estado, que continua revestido das obrigações de delimitar e fiscalizar a atuação do ente privado. “A delegação de serviços públicos implica apenas uma transferência de gestão e não afeta a titularidade estatal. Mesmo colocada sobre a execução de um particular, fato é que a atividade persiste sendo pública.”<sup>22</sup>

---

Superior: Piedade, Jaboaão dos Guararapes – PE, p. 68-84.

21 VIOLIN, Tarso Cabral, op. cit.

22 GUIMARÃES, Bernardo Strobel, op. cit.

Vigora a lógica da subsidiariedade da sociedade civil na prestação de serviços de saúde. O Estado é o titular do serviço público e tem o dever constitucional irredutível de prestá-los, observando os princípios administrativos gerais, como o da eficiência (art. 37, caput, CR/88), e os princípios específicos do serviço de saúde, como o da universalidade e igualdade de acesso (art. 196, CR/88)<sup>23</sup>.

Assim, a terceirização dos serviços públicos não interfere na titularidade dos serviços, mas afeta diretamente a prestação da atividade à população. Com isso, ao delegar a um privado a realização do serviço público, o Estado assume a responsabilidade de prover os recursos financeiros e, na maioria das vezes, a infraestrutura para que a empresa atue e promova os serviços a ela delegados.

A terceirização na Administração Pública somente poderá ocorrer de serviços relacionados à atividade-meio. A atividade-fim deverá necessariamente ser desempenhada por um servidor ou um empregado especificamente contratado para este mister. A atividade-meio é importante para a consecução das atribuições e funcionamento dos órgãos e entidades da Administração, no entanto não é a atividade precípua ou principal. Enquanto a atividade-meio é considerada instrumental e ancilar, a atividade-fim está relacionada à essência da existência e aos escopos em si das atribuições determinadas normativamente à Administração Pública. Neste diapasão, as atividades principais e precípua dos órgãos e entidades da Administração Pública não poderão ser terceirizadas, sob pena de configurar flagrante ilegalidade<sup>24</sup>.

No entanto, além de a própria empresa terceirizada ser responsável pela contratação dos funcionários atuantes na unidade, realiza o gerenciamento

---

23 VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira. *A terceirização na Administração Pública e os serviços públicos de saúde*. Belo Horizonte, 2019.

24 REIS, Luciano Elias. *Terceirização na Administração Pública: breves reflexões críticas*. Revista Eletrônica - Tribunal Regional do Trabalho do Paraná, Curitiba, v. 4, n. 35, p. 113-122, nov./dez. 2014.

dos valores públicos concedidos pelo Estado, ou seja, o poder público é destituído de qualquer responsabilidade frente às atividades exercidas, inclusive, em relação ao poder fiscalizatório.

Nesse cenário, observa-se que existem lacunas da Administração Pública frente ao controle dos bens e montantes ofertados pelo Estado, visto que a terceirização dos serviços públicos se exaure na prestação da atividade, de modo que terceirizar também o controle orçamentário, a qualidade do serviço e do ambiente de trabalho dos profissionais, é, para se dizer o mínimo, um ultraje. Trata-se de uma subversão à real finalidade da incorporação da terceirização no ramo dos serviços de tutela do Estado, visto que afeta diretamente a população-alvo da atividade, bem como a saúde dos funcionários que prestam serviço, sem sequer mencionar os cofres públicos.

Por tal fenômeno insere-se o trabalhador no processo produtivo do tomador de serviços sem que se estendam a este os laços justralhistas, que se preservam fixados com uma entidade interveniente. A Terceirização provoca uma relação trilateral em face da contratação de força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido<sup>25</sup>.

Além disso, ao tomar a frente da administração das prestações laborais de serviço público, as empresas detêm liberdade para decidir e regulamentar as atividades da maneira que entenderem conveniente à própria terceirização das atividades de serviço público – a chamada quarteirização.

Com isso, fere-se o princípio norteador da atividade da

---

25 DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 10. ed. São Paulo: LTr, 2011, p. 426.

Administração Pública, que consiste na Publicidade, ou seja, conforme art. 37 da Constituição Federal, todo ato deve ser público, transparente e acessível à população. Ora, se é a empresa que realiza as contratações ou subcontratações dos funcionários, que confere os pagamentos, mediante verba estatal, e estabelece as condições de trabalho em que estes profissionais estão inseridos, o papel do Estado se restringe única e exclusivamente a disponibilizar verba orçamentária, sem ao menos exercer caráter fiscalizatório da atividade.

Desse modo, ao poder público cabe somente a informação de quanto dinheiro público foi ofertado, vide afirmação contratual de gestão. A empresa utiliza o valor destinado pelo Estado, que apenas tem ciência da prestação do serviço, sem que haja a prestação de contas com todas as exigências relacionadas à regulação e à fiscalização do exercício da Administração Pública.

Quanto à qualidade da obrigação prestacional, bem como das condições de trabalho dos trabalhadores, o Estado não detém base de informações concretas, sendo os fatos trazidos à pauta para apuração e investigação mediante denúncia da população, como é o caso da UPA da Cidade Industrial de Curitiba – CIC.

Em 2020, por conta da terceirização do serviço de saúde, a UPA CIC foi alvo de uma investigação iniciada via denúncia promovida pelo vereador Dalton Borba<sup>26</sup>. A denúncia solicitava a análise dos atos do prefeito de Curitiba, à época Rafael Greca, no processo de terceirização da Unidade de Pronto Atendimento, pois de acordo com o chefe do executivo municipal, o poder executivo não tem como fiscalizar e mapear o que exatamente está sendo pago por meio dessa modalidade. Ademais, o corpo de médicos não passa pela análise do poder público

---

26 SILVA, Rodrigo. *Terceirização da UPA CIC será investigada*. Jornal Plural. Curitiba, 18 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.plural.jor.br/noticias/poder/terceirizacao-da-upa-cic-sera-investigada/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

para regulamentar e fiscalizar a atividade, o que o parlamentar acredita ser “um desrespeito com o dinheiro público e com a transparência”<sup>27</sup>.

Imperioso destacar que, apesar dos esforços do poder público em terceirizar o serviço público de saúde, ao argumento que os gastos despendidos seriam menores e o serviço seria mais efetivo, a realidade é manifestamente contrária. Tanto os cofres públicos quanto a população sofrem com o rombo orçamentário e, ao final, o serviço não é satisfatório, quiçá efetivo.

É cediço, portanto, que diante da relevância ao contexto socioeconômico que o serviço de saúde detém, a terceirização deste deve ser pormenorizadamente analisada antes de sua incorporação na Administração Pública, evitando incorrer em riscos e prejuízos aos diretamente relacionados, uma vez que “apenas se admite a terceirização de determinadas atividades materiais ligadas ao serviço de saúde; nada mais encontra fundamento no direito positivo brasileiro”<sup>28</sup>.

Abarcar a terceirização nos serviços públicos, diante dos contextos socioeconômicos, por outro lado, pode significar benefícios tanto ao poder público, à população e à iniciativa privada, quanto aos profissionais ao encargo do labor, se incorporado de forma escorreita, transparente e inequívoca, sem brechas para suposições orçamentárias ou regulamentares do exercício do poder público.

No entanto, a incorporação negligente da medida pode endossar, inclusive, a perpetuação de desigualdades em relação às categorias profissionais, segregando as classes já observadas na esfera social e gerando instabilidade e precarização nas relações de trabalho mesmo nas classes sociais consideradas mais abastadas, como os profissionais

---

27 Idem.

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

da saúde, em específico os médicos<sup>29</sup>.

Ora, quando o trabalho não é devidamente remunerado, sequer o trabalhador é reconhecido por seu ofício e, muitas vezes, carece de gozo de seus direitos fundamentais, humanos, trabalhistas, sociais – direitos inerentes e que não deveriam ser menosprezados e excluídos de apreciação. “A precarização do trabalho é ferramenta do sistema capitalista liberal para garantir a manutenção do status quo, baixos salários e contingente populacional ávido por qualquer oferta de emprego ou subemprego.”<sup>30</sup>

Frente a isso, quando ausente regulamentação e adequação da via eleita para realização do serviço público, há flexibilidade de contratações, proporcionando ambiente favorável para a precarização e menosprezo das atividades desempenhadas pelos trabalhadores, o que facilita o enfraquecimento dos serviços ofertados à população.

É essencial, todavia, na lida com o instituto das terceirizações, identificar uma solução equilibrada entre o uso de instrumentos eficientes e flexíveis para o funcionamento da Administração Pública e a observância de todas as normas que regem a atividade administrativa e protegem os direitos dos administrados<sup>31</sup>.

Em se tratando de serviço de saúde, por si só já revela urgência e necessidade de eficiência na prestação, no entanto, na modalidade incorporada de terceirização no poder público a atividade essencial é

---

29 LOBO, Bárbara Natália Lages; SILVA, Regiane Pereira da. “Reforma trabalhista” e terceirização na administração pública: reflexões críticas. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3.<sup>a</sup> Região. Belo Horizonte, edição especial, pp. 457-469, nov. 2017.

30 REINEHR, Rafael. *Primeiro de Maio: Automação, Desemprego, Terceirização, Precarização do Trabalho*. Escrever por Escrever, 01 maio 2015. Disponível em: <https://reinehr.org/anarquia-e-escritos-libertarios/primeiro-de-maio-automacao-desemprego-terceirizacao-precariozacao-do-trabalho/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

31 SCHIRATO, Vitor Rhein. *Terceirização na Administração Pública*. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. ano 12, n. 139. Belo Horizonte, jul. 2013, p. 65-72.

enfraquecida e carece de observância de garantias e direitos fundamentais dos destinatários diretos e indiretos, os cidadãos.

Pois bem, evidente que a terceirização não se assemelha às exigências do serviço público, “a não ser que se queira ver no Estado um produtor de riquezas a partir da exploração do trabalho alheio, sendo estes, os ‘alheios’, exatamente os membros da sociedade, que cabe a ele organizar e proteger”<sup>32</sup>. Infere-se, portanto, que a terceirização, da maneira como foi incorporada, corresponde a um modelo de prestação das atividades da Administração Pública que pode gerar instabilidade, omissão de informações de dinheiro público, precarização de condições de trabalho assalariado e desqualificação na prestação de atividades de caráter público.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme tudo que foi aduzido, a Administração Pública é responsável por reger e regulamentar as atividades oriundas do Estado, desde a organização da base, da infraestrutura e dos bens do Estado até a prestação dos serviços públicos à população.

Com isso, a prestação de serviços essenciais à população e, sob o amparo do interesse público, é caracterizada como serviço público, cuja tutela é exclusiva do Estado, podendo ser delegada a privados. “O Estado, de acordo com esse argumento, não pode abrir mão da prestação de um serviço que lhe incumbe, transferindo-o integralmente a terceiros. Pode contar com a iniciativa privada de forma complementar, mediante contrato ou convênio.”<sup>33</sup>

---

32 MAIOR, Jorge Luiz Souto. *Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional*. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 17, p. 87–117, 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/207>. Acesso em: 18 dez. 2024.

33 VASCONCELOS JÚNIOR, Marcos de Oliveira, op. cit.

Ainda nessa perspectiva, “para qualificação de um serviço como público, a par do interesse geral a que se destina a satisfazer, é indispensável a existência de um vínculo orgânico entre ele e o Estado. Este é o titular do serviço, muito embora sua gestão possa ser transferida a particulares”<sup>34</sup>.

Desse modo, a terceirização de serviços caracterizados como públicos, por meio de regulamentação legal, detém como base a delegação de parte das atividades oriundas do Estado, porém não retira o rol de tutela que este sobrepõe aos serviços públicos<sup>35</sup>.

Destarte, a terceirização dos serviços públicos está sempre atrelada a um discurso de preservação e continuidade do interesse público, com base em princípios como de supremacia do interesse público sobre o privado e de segurança prestacional dos serviços. Além disso, o Estado argumenta que a terceirização será proveitosa, pois por meio dela o serviço público a ser ofertado será mais eficiente, completo, seguro e transparente à população. Uma verdadeira falácia, pois a terceirização dos serviços de titularidade do Estado muitas vezes é utilizada para maquiar reais anseios e problemas, omitindo-se informações relacionadas ao destino da verba pública, à qualificação dos profissionais que prestam a atividade, à infraestrutura utilizada, às condições de trabalho dos profissionais, ao acesso à serviços públicos de qualidade e a diversos outros fatores desconhecidos pela população, que arca financeiramente com os prejuízos que tais ações causam aos cofres públicos.

Assim, a outorga prestacional dos serviços públicos pela Administração Pública significa um risco tanto referente à eficiência da atividade a ser prestada, quanto às condições dos trabalhadores que desempenham as atividades desse caráter. Além disso, a omissão de dados e informações caracteriza um risco à segurança da administração dos bens

---

34 SILVA, Almiro do Couto e, op. cit.

35 GUIMARÃES, Bernardo Strobel, op. cit.

públicos do Estado e reflete diretamente na sociedade.

Ademais, a terceirização de serviços públicos já é fator palpável. No caso de Curitiba, a implementação dessa modalidade em uma das Unidades de Pronto Atendimento da cidade, a UPA CIC, foi embasada sob a alegação de que haveria economia de aproximadamente 500 mil reais mensais, que seriam revertidos a outras demandas urgentes da capital. No entanto, constatou-se que o valor mensal dos salários dos médicos da UPA era de R\$1,6 milhão, conforme dados da SIMEPAR, custo mais elevado do que o das outras Unidades de Pronto Atendimento da capital, administradas exclusivamente pelo Estado.

Diante disso, compreende-se que a terceirização das atividades referentes ao serviço público reduz a eficiência dos serviços públicos e precariza os trabalhadores que as realizam, visto que eles não são protegidos pelo regime do direito trabalhista, sendo submetidos a jornadas de trabalho extensas, desgastantes e degradantes, a infraestruturas precárias, além de sofrerem com o não pagamento de seus salários.

Nesse cenário instável, a parte mais prejudicada é a população, que depositou confiança no poder executivo para que ele regesse e administrasse a verba, a infraestrutura, as atividades prestacionais e os trabalhadores condizentes ao município. E o que foi ofertado a ela? Insegurança, instabilidade, falta de profissionais, dinheiro público desperdiçado, negligência com a sociedade e, principalmente, precarização dos profissionais da saúde e das atividades que deveriam ser proporcionadas.

Por conseguinte, da análise do caso concreto e das nuances afetas ao tema extrai-se que a terceirização dos serviços públicos, se incorporada de maneira relapsa, pode oferecer riscos à prestação das atividades essenciais à sociedade, além de precarizar o trabalhador, que desempenha papel fundamental para a máquina pública.