

TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE FIM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PRIVADOS POR ENTES PÚBLICOS COM PROCURADORIAS PRÓPRIAS

OUTSOURCING OF CORE ACTIVITIES IN PUBLIC ADMINISTRATION:
HIRING OF PRIVATE ATTORNEYS BY PUBLIC ENTITIES THAT HAS ATTORNEYSHIP

BRÁULIO LISBOA LOPES

Mestre em Direito
Advocacia-Geral da União, Brasil
braulio.lopes@agu.gov.br

DANYELE DA SILVA MACHADO

advogada
Centro universitário newton paiva, brasil
danymachadoleal@hotmail.com

RESUMO: Este trabalho, ao explanar a terceirização na administração pública, objetiva potencializar a eficiência e o desinchar da máquina administrativa no setor estatal e esclarecer a harmonia dessa prática com os princípios da legalidade e do concurso público, vetores do Regime Jurídico de Direito Público. Nesta seara, expõe-se a problemática do exercício de atividades-fim, especificamente a terceirização do serviço prestado pelos advogados públicos, profissão que tem assento constitucional, definição por lei e vinculação da forma de ingresso ao certame público, esmiuçando-se a regra e a exceção acerca do tema. A pesquisa utilizou como parâmetros a legislação, a doutrina, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), além de pareceres de órgãos consultivos.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 1.1. Terceirização na administração pública. 1.2. A busca da eficiência com a terceirização. 1.3 A relação com os princípios da legalidade e do concurso público. 1.4 Compreensão jurídica acerca da terceirização na administração pública. 2. Advocacia pública: a sua importância na construção do Estado Democrático de Direito e a terceirização das atividades. 3. Exceção legal: possibilidade de contratação de advogados privados por entes públicos com procuradorias próprias. 4. Conclusão. 5. Referências.

PALAVRAS-CHAVE: Terceirização. Administração pública. Concurso público. Advocacia pública. Contratação particular.

ABSTRACT: The scope of this present study is to explain outsourcing in Public Administration, by highlighting its objective of boosting the public sector efficiency and reducing its size, therefore clarifying the harmony between the Principle of Legality and public selection process, which are vectors in the Legal Regime of Public Law. To that end, exposes up the problematic of its incidence over State's core activities, specifically the possibility of outsourcing of the services provided by public attorneys, profession that have constitutional prediction, definition by law and linking of form of entrance with public selection process, detailing rule and exception about theme. In this study, the search parameters used were Doctrine, Legislation, Brazilian Federal Court of Auditors cases, STF e STJ, and Advisory Bodies opinions.

KEYWORDS: Outsourcing. Public Administration. Public Selection Process. Public Advocacy. Private Hiring.

1. Introdução

Muito se tem discutido a eficiência do Estado na prestação de serviços. Com a introdução no ordenamento jurídico da Reforma Trabalhista – Lei 13.467, de 13 de julho de 2017–, embates ideológicos ressurgem acerca da prática da desestatização, mormente no campo da atividade-fim do Estado.

Ao se perceber o aparato estatal insuficiente, ineficiente, burocrático, a terceirização surge na seara pública apta à execução material de certas atividades, permitindo a diminuição do tamanho do Estado e a otimização do labor com o intuito de reduzir a máquina administrativa cara, inchada e, muitas vezes, desnecessária.

Contudo, controvérsia há no meio acadêmico e jurídico quanto à limitação das áreas possíveis dessas contratações com particulares, já que a seara pública se fundamenta nos princípios da legalidade e do concurso público, mormente nas carreiras constitucionais como as dos advogados do Estado.

Investiga-se a regra aplicada notadamente sobre a terceirização no âmbito da advocacia pública, múnus público com assento constitucional, definição legal e forma de ingresso por meio de certame público. Contrapondo-se à norma genérica, ressalta-se exceção hodierna a contratação de advogados privados por entes com procuradorias próprias, abordando-se entendimentos do TCU, STF e STJ, da doutrina e de pareceres de órgãos consultivos, além da legislação vigente.

Objetiva-se demonstrar resposta a tais questionamentos e esclarecer seguramente a delimitação legal da terceirização nesta seara estatal, já que, além da autorização jurídica, as circunstâncias constitucionais, fáticas e excepcionais devem ser sobrelevadas.

1.1. Terceirização na administração pública

No fim da década de 1990, foi alterado o padrão de prestação estatal de serviços e implantada a sistemática de desestatizações, sendo uma de suas expressões a terceirização das atividades.

Instituto do direito do trabalho, a terceirização é conceituada na área privada como a contratação de mão de obra de terceiros por específica empresa – tomadora de serviços – para a efetivação de atividades-meio.

Para Godinho Delgado, terceirização é o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação justralhista que lhe seria correspondente.¹

O modelo trazido para o Brasil nas décadas de 1950 e 1960 pelas empresas multinacionais de automóveis se expandiu ao longo dos anos para todos os setores, inclusive para a administração pública.² Nesse âmbito, clara é a percepção de sua instrumentalização, já que o Estado almeja parceria com o setor privado para a realização de suas atividades.³

1.2. A busca da eficiência com a terceirização

A fórmula terceirizante tem como escopo precípua a eficiência. Argumenta-se que a terceirização permite à empresa preocupar-se mais intensamente com as atividades que constituem o objetivo central de seu empreendimento.⁴

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

2 VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. *Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática: [planilha de custos: formação de preços e a sua composição]*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 20, 2007.

3 SILVA, Patrícia Pinheiro. *Terceirização nos serviços públicos*. Revista TST, Brasília, vol. 77, n.º 1, p. 99, jan./ mar., 2011.

4 MAIOR, Jorge Luiz Souto. *A terceirização sob uma perspectiva humanista*. Revista TST, Brasília, vol. 70, n.º 1, p. 119, jan./jul., 2004

Pamplona Filho e Rodrigues Pinto ensinam que terceirização é a transferência de segmento do processo de produção da empresa para outros segmentos de menor envergadura, porém de maior especialização na atividade transferida⁵.

No contexto estatal, a eficiência foi valorada no caput do artigo 37 da Carta Magna como um dos princípios a nortear a administração pública. Nas palavras de Meirelles:

[...] não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração⁶.

Sobrelevando-se o descrédito na prestação de serviços pelos agentes públicos e ante a expectativa da melhoria, depositou-se na iniciativa privada e, assim, na terceirização a crença da existência de uma saída para as mazelas observadas nas atividades afetas ao Estado.

Ramos entende que não basta que a Administração utilize os meios legais para a consecução de seu fim. Deve adotar os “melhores meios legais” e buscar, por meio da terceirização, o alcance satisfatório do interesse público sempre perseguido pelo Estado⁷.

5 RODRIGUES PINTO, José Augusto; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Repertório de conceitos trabalhistas. Direito Individual*. Vol. I. São Paulo: LTr, p. 500, 2000.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, p. 91, 1995.

7 RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, p. 138, 2001.

1.3. A relação com os princípios da legalidade e do concurso público

A terceirização, por esbarrar no exercício de atividades de domínio estatal, convive diretamente com princípios também vetores do Regime Jurídico de Direito Público, como os valores do concurso público e os da legalidade.

Sabe-se que a Administração prima, conforme art. 37, caput da Constituição da República de 1988, pela observância ao princípio da juridicidade e, ao delinear legalmente toda atuação, fundamenta e restringe o seu poder de império.

É aqui que se enquadra a ideia de que, na relação administrativa, a vontade da administração pública é a que decorre da lei. Logo, só pode fazer o que a lei permite.⁸

Uma das manifestações constitucionais da licitude da atividade pública é a norma prescrita no art. 37, II, da *Lex Mater*, que evidencia a necessidade de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, regra geral para a investidura em cargo e em emprego público.

Em face de seu indispensável respeito ao princípio do concurso público a fim de ocupar cargos ou empregos públicos, há o mister de se realizar procedimento exposto a qualquer candidato, com imparcialidade e objetividade nos critérios que garantam o caráter moral e impessoal dessa escolha. Ademais, a exigência de concurso público tem a finalidade de evitar que o político, valendo-se de sua qualidade de administrador, cause danos ao interesse público com as constantes trocas de servidores a cada gestão.⁹

8 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, p. 65, 2013.

9 MAIOR, Jorge Luiz Souto. *Terceirização da Administração Pública: uma prática inconstitucional*. In: Boletim Científico – Escola Superior do MPU, vol. 4, n.º 17, p. 104-105, out./dez., 2005.

Destacando-se tal normativo a sua corolária forma de admissão e empossamento de servidores públicos, muito se discutiu e se discute acerca da terceirização ou não. A fórmula terceirizante fruto da pretensão à eficiência do Estado rompe aquele paradigma, já que permite a seleção do prestador de serviços conforme a especificidade e a necessidade do objeto da contratação, o que exclui a máxima do concurso público.

Para compatibilizar as duas vertentes de admissão pública, ainda que genericamente, o legislador estabeleceu critérios sobre os quais devem incidir tais faculdades, cabendo à jurisprudência, à doutrina e ao entendimento dos Tribunais de Contas aplicar essas diretrizes, relevando-se a faticidade exposta.

1.4. Compreensão jurídica acerca da terceirização na administração pública

Como expressão do princípio da legalidade, o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, consagrou o entendimento precípua acerca da terceirização na seara pública. Trata-se de comando jurídico com recaimento obrigatório no âmbito da União. Contudo, nada impede a aplicação do entendimento esposado em outros âmbitos federativos, na ausência de legislação própria. Verifica-se, pois, a possibilidade de execução indireta de contratação por meio da terceirização.

O Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, o qual revogou o Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997, dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Embora não deixe claro em seu artigo 2.º os serviços que podem ser contratados preferencialmente, o decreto expõe no

art. 3.º, especificamente para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, as atividades não objeto de execução indireta:

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

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

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

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

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

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

Ao esmiuçar a natureza dos serviços, depreende-se da leitura do parágrafo 1.º do artigo o atributo de cada serviço relacionado às atividades típicas de Estado ou às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

Por meio da *Lex Mater* e das leis infraconstitucionais, o Estado presta serviços de variadas ordens, descritos na Constituição da República quando da normatização da organização estatal e na divisão de suas funções em três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário.

Outrossim, exerce atividades acessórias, complementares ou mesmo burocráticas que não se vinculam às atuações descritas na lei, mas que possibilitam a feitura de atividades pontuais públicas, dado que serviços públicos de maneira integral – em sua inteireza – são objeto de outra forma de desestatização: a concessão ou a permissão de serviços públicos.

Como ensina Di Pietro, a concessão tem por objeto um serviço público, não determinada atividade a ele ligada na gestão e na execução material. A locação de serviços tem por objeto atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público.¹⁰

Na terceirização, a administração pública apenas transfere a execução material de determinadas atividades, ao passo que as concessionárias e permissionárias de serviços públicos também recebem a gestão operacional.¹¹

Conforme Ramos, cuida a terceirização de mera transferência de atividade material acessória, cuja execução a cargo da própria administração direta é uma forma de introduzir a participação do particular no exercício da atividade administrativa sem lhe transmitir a gestão dessa atividade.¹²

Em virtude da natureza e do entendimento justrabalhista sobre a classificação dessas atividades públicas em atividades fim ou meio, saliente-se o intuito de a atuação estatal cumprir os seus objetivos descritos legalmente ou o exercício de atividades executórias, materiais, complementares e possibilitadoras do empreendimento da finalidade pública.

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, p. 239, 2005.

11 SILVA, op. cit., p. 100.

12 RAMOS, op. cit., p. 116.

À luz de tal agrupamento, o Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, alterou entendimento pacífico que apenas vislumbrava a terceirização das atividades-meio e incluiu entre as possibilidades de contratação de serviços as atividades-fim, desde que não estejam descritas nas hipóteses de vedações ali previstas.

Diante dessa legislação, o agrupamento ganha contornos específicos, observada a legalidade para a organização e atuação administrativa.

Almejando a divisão, a ordenação e a execução eficiente das suas atividades, o Estado se descentraliza politicamente nas funções executiva, legislativa e judiciária, desconcentra-se em órgãos e regulamenta as diligências que deve prestar nas atividades típicas de Estado, vinculadas aos órgãos e entidades públicos.

Nessa ordenação de atividades-fim essenciais, típicas de Estado, são inerentes e indispensáveis à própria administração pública o exercício dos poderes de polícia, regulação e aplicação de sanções, a tomada de decisões ou a faculdade de outorga e feitura de serviços estratégicos para a existência, manutenção e desenvolvimento do ente estatal no controle de processos e tecnologia em atividades às quais a própria norma vinculou a sua realização por servidores, conforme consta no plano de cargos do órgão ou da entidade.

Inerentes ao Estado, atividades essenciais não podem ser contratadas, já que constituem vedações à execução indireta dos serviços. Tal proibição, aliás, observa o princípio do concurso público, na medida em que as atividades essenciais estatais são vinculadas à prestação por servidores selecionados em procedimento isonômico e moral, subordinados a regime jurídico próprio, sem concorrer com preferências dos gestores públicos e políticos ou pressões externas¹³.

13 FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 337, 2012.

Constatando-se que os serviços a serem terceirizados correspondem a tarefas permanentes, contínuas, inerentes e indispensáveis à atividade-fim da Administração, ainda que seja realizada licitação, a contratação é tida por ilegal, importando em violação do dever de realizar concurso público. Outrossim, o parágrafo 1.º do normativo esclarece que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios que circundam as vedações estabelecidas poderão ser contratados de forma indireta, exceto os relacionados ao poder de polícia.

Quanto à dicotomia meio e fim, os serviços instrumentais, mesmo que estejam correlacionados aos finalísticos, podem ser contratados, tendo em vista a própria natureza das funções.

A norma inovou quanto à possibilidade de terceirizar atividades-fim não previstas como vedações, mas continuou a respeitar as atividades que, indispensáveis ao Estado, não podem ser executadas indiretamente. A coexistência de servidores efetivos e terceirizados é indesejável e pode, de fato, violar o princípio do concurso público, criando, principalmente, disparidades remuneratórias entre agentes que executam a mesma função. Apenas situações excepcionais, temporárias e devidamente justificadas poderiam, em tese, autorizar essa situação de um mesmo serviço ser executado por concursados e terceirizados.¹⁴

A lei criou cargos ou funções para serem preenchidos por servidores públicos foi por entender que aquelas atividades demandam a existência de servidores regidos por um regime jurídico específico, o qual lhes impõe direitos e obrigações necessários.¹⁵

Resta à prática da terceirização a incidência sobre as atividades não descritas nas vedações dispostas. Aliás, não estando investi-

14 GARCIA, Flávio Amaral. *A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à administração pública*. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 7, n.º 27, p. 153-154, out./dez., 2009.

15 RAMOS, op. cit., p. 134.

das legalmente em cargos, empregos ou funções, essas pessoas não têm condições de praticar qualquer tipo de ato administrativo com produção de efeitos jurídicos. Só podem executar atividades estritamente materiais. São, de fato, simples funcionários.¹⁶

Ademais, a correta condução do processo de terceirização deve levar em conta as atividades definidas como específicas no quadro de pessoal de cada ente ou órgão, em obediência ao princípio da legalidade.¹⁷ Como este cenário jurídico é recente e inovador, o decreto alterou entendimento pacificado de outrora¹⁸ :

O Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de que somente é possível a contratação de empresas para a prestação de serviços a entidades e órgãos da Administração Pública se esses serviços não estiverem incluídos dentre aqueles especificados como sendo atribuição de cargos de carreira e que não venham a caracterizar terceirização de atividade fim do órgão ou entidade administrativa contratante[...].

No mesmo sentido AC nº 2084/2007 - TCU, Relator: ministro Benjamin Zymler: A esse respeito, a jurisprudência desta Corte é assente de que a contratação de prestação de serviços para a execução de atividades inerentes à atividade-fim da administração ou às suas categorias funcionais caracteriza terceirização indevida de atividades exclusivas dos servidores efetivos, com afronta à exigibilidade constitucional de concurso público nas admissões (CF, art. 37, II) e não justifica nem mesmo em razão de déficit de pessoal. No mesmo viés, veja-se AC 0341-08/09-P TCU, Relator: ministro Walton Alencar Rodrigues. BRASIL. TCU – Plenário. Acórdão 2.084/2007. Processo TC 014.915/2007-1. Relator: Benjamin Zymler. Ata nº 41/2007. Sessão de 3.10.2007.¹⁹

16 DI PIETRO, op. cit., p. 167.

17 CONSULTA 783.098. *Atividades-meio, atividades-fim e a terceirização de serviços pelo poder público*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Vol. 75, nº 2, ano XXVIII, p. 181, abr./mai./jun., 2010.

18 FURTADO, op. cit., p. 337.

19 FURTADO, op. cit., p. 337.

Contudo, os serviços finalísticos essenciais, típicos de Estado, sempre constituíram proibições à terceirização, consoante Parecer elaborado pela procuradora Raquel Melo Urbano de Carvalho, no qual assevera posicionamento congruente da Advocacia-Geral do Estado²⁰.

Aquiescendo com tais entendimentos, tem-se, além de manifestação escrita, não raras orientações verbais da Advocacia Geral do Estado no sentido de que as competências típicas do Estado não podem ser transferidas ao mercado por contrato administrativo, mormente se há regra legal instituidora de cargo público em cujas atribuições inserem-se as atividades cuja contratação pretende-se junto ao setor privado. E isso afigura-se essencial quando se trata da advocacia pública.

A terceirização é instituto aplicável no âmbito estatal, a depender de certas restrições, como o não recaimento sobre as atividades-fim explicitadas como vedações. Assim, a atividade é meio ou fim, já que as atividades acessórias, mesmo as relacionadas às finalísticas essenciais, podem ser executadas indiretamente, uma vez que as atividades-fim do Estado que se pretendem contratar estão ou não abarcadas pelas hipóteses de vedações da norma.

2. Advocacia pública: a sua importância na construção do Estado Democrático de Direito e a terceirização das atividades

Os advogados públicos exercem missão significativa na observância da juridicidade na consecução dos fins públicos concernentes à rotina administrativa, normativa e judicial relacionada ao Estado. Há um dever peculiar, cometido a todos os que optem pelo Direito, promover a sua justa aplicação²¹.

20 BRASIL. Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Parecer 15.637, de 29 de março de 2016. Procuradora do Estado Raquel Melo Urbano de Carvalho. p. 13.

21 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade*

Os fundamentos, objetivos e entendimento jurídico genérico sobre a terceirização permeiam a análise da contratação de advogados privados por entes públicos com procuradoria própria. Inicialmente, cabe necessária explanação sobre o papel da advocacia pública no contexto do Estado Democrático de Direito porquanto é nítida a ignorância da sociedade acerca da moderna e adequada compreensão que se deve ter sobre a relevância da missão de zeladoria de valores, notadamente a cometida à Advocacia de Estado.²²

À Advocacia Pública é reservada a elevada missão de estabelecer a comunicação entre os subsistemas sociais da política e do Direito, e a tarefa institucional de compatibilizar as políticas públicas legítimas, definidas por agentes públicos eleitos, ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico.²³

Os entes públicos necessitam de constante consultoria jurídica que os norteie na criação, implementação e execução dos atos, bem como precisam de corpo jurídico para responder às demandas judiciais que lhe são propostas e para postular em seu benefício. Isso tudo com o escopo de garantir a juridicidade em todo o ambiente público.

Às Procuraturas são impostos certos comportamentos funcionais específicos que se destinem a sustentar, como dever mínimo, e a aperfeiçoar, como dever pleno, a ordem jurídica instituída.²⁴

Vislumbra-se, nesse passo, que a restrição ao querer dos gestores estatais, pelo respeito às prescrições jurídicas, é fator distintivo entre a atuação advocatícia pública e a privada. Se o advogado

ao Estado Democrático de Direito. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, p. 39, 2009.

22 Ibidem, p. 24.

23 BINENBOJM, Gustavo. *A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, v. 8, n.º 31, p. 33, out./dez., 2010.

24 Ibidem, p. 37.

privado é o profissional que atende aos interesses do seu cliente dentro dos limites da sua ciência e da sua consciência, o advogado público, além da sua ciência e da sua consciência, deve reverência aos limites impostos pelo ordenamento jurídico.²⁵

Realçando-se tal múnus público, a Constituição da República de 1988 qualificou a advocacia pública como função essencial à Justiça e dispôs como objeto de atuação a representação judicial e a consultoria jurídica, além de estabelecer a vinculação ao concurso público como forma de ingresso nessa carreira constitucional, segundo consta nos artigos 131 e 132 da Carta Magna. O importante, porém, é que, na Constituição, o art. 131 (intacto) e o art. 132 (com redação emendada) mantiveram, ambos, explicitada a dupla missão desse sub-ramo estatal da advocacia pública, que é a Advocacia de Estado, ou seja, fundamentalmente, a representação judicial e a consultoria jurídica da União, dos Estados, do Distrito Federal e, por compreensão, no que couber, a dos Municípios.²⁶

Como função essencial à Justiça, a advocacia pública é integrada por atribuições que envolvem as forças armadas, a organização das polícias, a atividade fiscal e, por fim, a administração dos serviços públicos.²⁷ Nesse íterim, não há como negar o caráter de atividade-fim essencial do exercício da Advocacia de Estado. Nas palavras de Moreira Neto²⁸:

[...]as atividades-fim visam ao estabelecimento, manutenção, cumprimento e aperfeiçoamento da ordem jurídica; enquanto que as atividades-meio englobam todas as demais ações de aparelhamento necessárias para que o Estado seja eficaz e eficiente na execução daquelas atividades-fim. Ora, as atividades desenvolvidas

25 BINENBOJM, op. cit., p. 36.

26 MOREIRA NETO. In: GUEDES; SOUZA, (Coord.). op. cit., p. 26.

27 RAMOS, op. cit., p. 113.

28 MOREIRA NETO, op. cit., p. 41.

pelos Advogados de Estado se situam inequivocamente no plano das atividades-fim, ou seja: são ações voltadas ao estabelecimento, à manutenção, ao cumprimento e ao aperfeiçoamento da ordem jurídica e, apenas secundariamente, referidas ao aparelhamento do Estado. Com efeito, o dever precípua cometido aos Advogados e Procuradores de qualquer das entidades estatais é indiscutivelmente o de sustentar e de aperfeiçoar a ordem jurídica.

Tendo em vista a função da advocacia pública no contexto do Estado Democrático de Direito e a sua previsão constitucional (artigos 131 e 132), há a defesa da impossibilidade da terceirização nessa seara. Assim, as atividades jurídicas do Estado, por serem intrínsecas à própria manutenção da coletividade juridicamente organizada, não podem ser transferidas para o setor privado, sob pena de perecimento do próprio Estado.²⁹

Do mesmo modo, Garcia expressa:

Outro limite identificável às terceirizações são as carreiras com assento constitucional. Aqui, trata-se de uma opção do legislador constituinte originário, que entendeu que determinadas atividades dependeriam de uma carreira estruturada para melhor satisfação daqueles interesses públicos. E essa não foi uma escolha aleatória, já que a maior parte das carreiras estruturadas na Constituição Federal engloba atividades típicas estatais que demandam prerrogativas de autoridade ou que dependem de uma independência funcional indispensável para sua correta consecução³⁰.

Por ser essencial ao Estado, efetivar-se como serviço típico de Estado configura-se poder-dever não passível de abdicação. Incompatível com o regime privado, envolve decisões, competências, que não podem ser transferidas ao particular porque dizem respeito a interesse público que só o Estado pode tutelar.³¹

29 RAMOS, op. cit., p. 124.

30 GARCIA, op. cit., p. 156.

31 MOREIRA NETO. In: GUEDES; SOUZA, (Coord.). op. cit., p. 26.

Em complemento PARECER/FMRD/PFE/DNIT/00737/2010: [...] O segundo limite são as carreiras que desenvolvem atividades típicas estatais, que demandam prerrogativas de autoridade ou que dependem de uma independência funcional indispensável para sua correta consecução. BRASIL. Procuradoria Federal Especializada – DNIT. PARECER/FMRD/PFE/DNIT/00737/2010. Processo 50600.006051/2010-3.

A forma de acesso por meio do concurso público, além dos motivos já esmiuçados, pode ser justificada também pela necessidade de se ter carreira própria e fixa, afastada de influências ou pressões externas a garantir a independência funcional, característica da profissão. A política correta é investir em garantias institucionais, concurso público e remuneração decente, para que a instituição seja capaz de produzir os seus próprios quadros. Um contrato privado de prestação de serviços afetos à Advocacia de Estado para entes públicos poderia retirar a liberdade de pensamento do advogado e dificultar a sua atuação fundada na juridicidade pública³².

Veja-se a atuação dos advogados estatais a fim de coibir a corrupção no meio público. Para tal feito, há a necessidade de carreira estruturada, servidores estáveis, independência financeira e funcional, tolhimento a qualquer tipo de pressão ou interferência externa que possa prejudicar a condizente juridicidade.

A *Lex Mater*, relevando o princípio da legalidade na órbita estatal, só permite ao ente fazer o que a lei determina. Estabeleceu a carreira, vinculou-a a concurso público e deixou a sua regulamentação para lei infraconstitucional que, conforme artigo 131 da Constituição da República – no âmbito federal –, deve ser por meio de lei complementar. Ainda assim, determinou como funções precípuas a representação judicial dos entes públicos e a consultoria jurídica.

A Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993, regulamentou a Advocacia-Geral da União. Em Minas Gerais, a Lei 7.900, de

32 BINENBOJM, op. cit., p. 40.

23 de dezembro de 1980, regulamenta a Procuradoria Estadual. As duas têm em comum a exposição da ordenação da carreira, com a especificação das funções relacionadas aos cargos das instituições.

Por conseguinte, uma vez mais, extrai-se razão para afastar a faculdade da terceirização sobre os serviços afetos à advocacia pública, em respeito ao art. 3.º, inciso IV, do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, o qual veda a execução indireta dos serviços que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

Ademais, tal múnus público insere-se entre as atividades finalísticas estatais que têm o concurso público como determinação constitucional, conforme tese empreendida por Raquel Melo Urbano de Carvalho³³:

Não remanesce dúvida de que a advocacia pública deve ser exercida exclusivamente por efetivos aprovados em regular concurso público realizado por pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) ou administrativo (autarquias e fundações de direito público federais, estaduais, municipais e distritais, no exercício da sua independência administrativa) [...].

Vê-se que a procuradora do estado trilha o caminho da doutrina na interpretação da juridicidade quanto à terceirização da atividade advocatícia estatal.

3. Exceção legal: possibilidade de contratação de advogados privados por entes públicos com procuradorias próprias

Rotineiramente, regras no Direito comportam exceção porque as normas objetivam regular e acabam por refletir a sociedade com-

33 PARECER N.º 15.637, op. cit., p. 24.

plexa em que se vive atualmente, não bastando a manutenção de um único comando legal.

Na seara da terceirização no âmbito público não poderia ser diferente, já que a relação entre Estado e particular cresce à medida que as oportunidades convenientes surgem. E aqui se destaca o importante papel dos próprios advogados públicos dos Tribunais de Contas federal, estaduais e, se existirem, municipais e do Judiciário no controle de legalidade dos atos e contratos administrativos.

Ressalte-se que a compreensão usual acerca da terceirização aplicável ao campo público ainda não foi pacificada na jurisprudência, e, demonstrando-se a controvérsia, o Superior Tribunal de Justiça se contrapôs ao entendimento ora esposado da possibilidade de contratação de advogados privados por entes com procuradoria própria, ainda que se esteja diante de atividades comuns, bastando a feitura de licitação. Cite-se:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. CARTA-CONVITE. EXISTÊNCIA DE CORPO JURÍDICO MUNICIPAL QUE NÃO INVIABILIZA O CERTAME. RESPEITO ÀS REGRAS DO 22, III, § 3º E 23, II, A DA LEI 8.666/93. NÃO CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA PREVISTA NO ART. 10, VIII, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE ATO QUE ATENTE CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA 8.429/92 NÃO CONFIGURADA. 1. Tendo em vista que o objeto da licitação por carta-convite foi considerado pelo próprio Ministério Público autor como trabalho rotineiro, não há falar na necessidade de comprovação da notória especialização dos causídicos concorrentes. 2. A existência de corpo jurídico no âmbito da Municipalidade, só por si, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para a Prefeitura. 3. A licitação do objeto do contrato mediante carta-convite atendeu às regras previstas nos arts. 22, III, § 3º e 23, II, a da Lei n.º 8.666/93, motivo pelo qual não há falar na caracterização do ato ímprobo descrito no art. 10, VIII, da

Lei 8.429/92, consubstanciado em “frustar a licitude de processo licitatório “. 4. O contexto fático probatório dos autos permite concluir que o procedimento licitatório adotado pelo gestor respeitou os princípios da legalidade, da finalidade, da impessoalidade e da moralidade, norteadores da administração pública, inexistindo, portanto, ato de improbidade enquadrável no art. 11 da LIA. 5. Recursos especiais providos, com a consequente improcedência da ação de improbidade movida contra os recorrentes (advogado contratado e o então prefeito).

(STJ. RECURSO ESPECIAL 1.626.693 - SP (2012/0096263-0). Relator: ministro Napoleão Nunes Maia Filho. R.P/Acórdão: ministro Sérgio Kukina. DJe: 3.5.2017).

Em que pese o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a possibilidade de contratação de advogados privados por ente com procuradoria própria, para atuar em casos rotineiros, fere os ditames constitucionais acerca da vinculação ao concurso público, da descrição legal das atividades, bem como minimiza o caráter essencial da atividade prestada pelo advogado público no controle de juridicidade dos atos estatais, sendo esta carreira – definida constitucionalmente – excluída das hipóteses de recaiamento da terceirização justamente pela relevância e contribuição para o Estado Democrático de Direito.

Assim, a previsão de concurso público é vinculante para o exercício da advocacia pública, que remete às atividades de consultoria jurídica e representação judicial já definidas no plano de cargos da instituição e que, usualmente, são exercidas pelos já empossados advogados estatais.

Mas e se a atividade a ser desempenhada pelo advogado público fugir do cotidiano ou escapar do conhecimento presumido daqueles que exercem tal ofício? Tal questionamento é discutível e controvertido à luz do caso concreto, já que a extraordinariedade do objeto da atividade deve ser corretamente averiguada.

Raquel Melo Urbano de Carvalho, apesar de não admitir contrato administrativo que permeie a representação judicial e a atividade de consultoria, não ignora a possibilidade de existirem casos excepcionais na rotina advocatícia estatal, os quais merecem resoluções específicas. Contudo, deixa claro que “tais situações devem ser tratadas com a natureza que lhes é própria: a de exceção. E exceção pertinente a um determinado momento institucional do órgão, com a transitoriedade inerente ao tipo de realidade em questão.”³⁴

Contrapondo-se à regra genérica exposta de matéria excepcional, de relevante interesse público e que exige inteligência técnica fora do padrão esperado, ratificada a exceção à regra do concurso público para a prática do serviço afeto à advocacia pública, e ainda que o ente tenha procuradoria própria e corpo jurídico formado, nas palavras de Dallari³⁵:

[...] Não se pode esquecer que o trabalho de advogado requer uma elevadíssima dose do elemento confiança. Por isso mesmo, para a solução de problemas usuais e corriqueiros, de defesa de um interesse público claramente afirmado pela lei, não haverá problema algum (muito ao contrário, é altamente conveniente) que isso seja feito por procuradores profissionais, de carreira, imunes a alterações da supraestrutura política. Entretanto, existem assuntos de grande repercussão política, correspondentes a programas ou prioridades determinadas exatamente pela supraestrutura política eleita democraticamente pelo corpo social. Temas dessa natureza requerem o concurso, ou de assistentes jurídicos nomeados para cargos de provimento em comissão, ou a contratação temporária de profissionais alheios ao corpo permanente de servidores.

Certas circunstâncias poderão ensejar acordos de vontades com advogados privados, dado que a concreta excepcionalidade ultrapassa a capacidade daqueles que laboram normalmente na função destacada, a exemplo da contratação de parecer de juris-

³⁴ Parecer 15.637, op. cit, p. 23.

³⁵ DALLARI, Adilson Abreu. *Contratação de serviços de advocacia pela administração pública*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. Vol. 35, n.º 140, p. 50, out./dez., 1998.

ta consagrado para subsidiar a atividade de órgão de advocacia pública. Cuida-se de hipótese de complementação da atuação pública para atendimento de necessidade transitória.³⁶

Di Pietro clarifica o contexto em que se insere a terceirização por meio da contratação de advogados privados por entes públicos, mesmo com procuradoria própria:

[...] Os serviços rotineiros, como a cobrança da dívida ativa, não podem ser objeto de contrato de locação de serviços, já que correspondem a função permanente do Município, que dispõe de um quadro também permanente de advogados para desempenhá-la. Excepcionalmente, a Administração Pública pode de-frontar-se com ação de especial complexidade, envolvendo tese jurídica inovadora, ou de considerável relevância para os cofres públicos; nesses casos, em se tratando de serviço de natureza singular, pode preferir contratar advogado de sua confiança e notoriamente especializado.³⁷

A análise da excepcionalidade do serviço a ser contratado tem de ser feita à luz da situação fática hoje realizada mormente pelos advogados públicos e pelos Tribunais de Contas, que buscam conferir a juridicidade aplicada ao caso. Assim, diante da análise aprofundada do caso extrai-se a legalidade ou a ilegalidade da prática.

O TCU mantém jurisprudência possibilitadora da prestação de serviços de advogados privados a entes públicos, mesmo com quadro constituído de profissionais, quando restar demonstrada, simultaneamente, a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado (Acórdãos 4.050/2011-TCU-2.^a Câmara, 2.124/2008-TCU-1.^a Câmara, 416/2008-TCU-Plenário).³⁸

36 RAMOS, op. cit., p. 132-133.

37 DI PIETRO, op. cit., p. 293.

38 BRASIL. TCU – Plenário. Acórdão 1.707/2015. Processo TC 033.088/2013-6. Relator: ministro Vital do Rêgo. Ata 28/2015. Data da sessão: 15.7.2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: abr. 2016.

Norteia a terceirização na atividade advocatícia estatal o Parecer 15.637, de 29 de março de 2016, acerca da hipótese de a União, num dado momento, não possuir profissionais suficientes para atuar no âmbito internacional³⁹.

É possível que a União não possua em dado momento, quadro suficiente para atuar nessa seara, como no âmbito internacional (p. ex., junto à OMC). Se tal realidade decorre de impedimento para publicação, há dois anos, de edital de concurso público para provimento do cargo de Advogado da União para atuar especificamente nessa seara, tendo em vista dificuldades na gestão administrativa em face do Ministério das Relações Exteriores, apenas enquanto não solucionada a questão entre os órgãos da AGU e do Ministério está-se diante de uma necessidade excepcional. [...].

Destaque-se que não se quer afastar o previsto no artigo 132 da Constituição da República. A contratação eventual e temporária de advogados para questões específicas não é o substituto perfeito da Procuradoria. O que se sustenta é que uma coisa não é incompatível com a outra.⁴⁰

Saliente-se que tal contratação deve seguir as normas do regime jurídico público tanto constitucionais como infraconstitucionais, mormente a Lei 8.666 – de Licitações e Contratos Administrativos – de 21 de junho de 1993. Isso porque se trata de contrato administrativo pertinente à prestação de serviços técnico-profissionais, consoante art. 1.º e 6.º da lei em comento.

Inicialmente, o contrato deve ser precedido de licitação na modalidade concurso, haja vista que a faticidade pode demonstrar que apenas o objeto da contratação é excepcional, havendo candidatos particulares especializados no mercado aptos a realizar o certame e o serviço almejado, como prescreve o art. 13, § 1.º da legislação licitatória.

39 PARECER 15.637, op. cit., p. 37.

40 DALLARI, op. cit., p. 51.

Caso a contratação seja para prestação de serviço singular técnico por profissionais ou por empresas de notória especialização, abre-se a faculdade da inexigibilidade de licitação, fundada no art. 25, inciso II, interpretado juntamente ao art. 13, II, III e V do mesmo texto legal.

O art. 13 da Lei 8.666/1993 explana os serviços técnico-profissionais especializados, entre eles pareceres, assessorias ou consultorias técnicas, auditorias financeiras ou tributárias, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, etc., todos passíveis de serem empreendidos por advogados públicos e privados, com a precedência de licitação.

O diferencial e de indispensável presença no caso concreto é o disposto no art. 25, II, que autoriza a inexigibilidade de licitação, especifica a natureza singular do serviço e a necessária notória especialização dos profissionais ou empresas a se contratar.

Ratificando a tese, o ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli, relator do Recurso Extraordinário 656.558 São Paulo, votou acerca da problemática:

[...] a simples existência de procuradores municipais concursados não me parece impedimento, por si só, para a contratação de advogados qualificados sob o manto da inexigibilidade de licitação, quando houver real necessidade e preenchidos os requisitos sobre as quais já me referi.

[...] a) É constitucional a regra inserta no inciso II do art. 25 da Lei n.º 8.666/93, que estabelece ser inexigível a licitação para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 dessa lei, desde que i) preenchidos os requisitos nela estabelecidos, ii) não haja norma impeditiva à contratação nesses termos e iii) eles tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, inclusive no que tange à execução de serviços de consultoria, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

(Plenário STF. 14.6.2017. Suspenso o julgamento)

De forma a observar o requisito legal, o objeto contratual singular e complexo deve exigir do advogado privado conhecimentos excepcionais, além do comum que perpassa a cotidiana atividade profissional, sendo o seu trabalho essencial e indiscutivelmente o mais adequado à satisfação do objeto do contrato, a fim de inviabilizar a competição e ensejar a contratação direta.

Dallari, ao destacar o entendimento de Márcio Cammarosano, concatena todo o raciocínio empreendido⁴¹:

Se a necessidade da contratação de serviços de terceiros for ditada pela complexidade ou sofisticação do serviço desejado, a reclamar profissional ou escritório de notória especialização, a contratação direta será o caminho, com fundamento no art. 25, II, c.c. art. 13 da Lei n.º 8.666/93, dando-se ao §1º do art. 25 interpretação razoável, que não inviabilize sua utilização. Para tanto, cabe anotar que a singularidade do serviço, a reclamar notória especialização do seu prestador, não significa que só possam ser assim qualificados serviços inéditos, ou que só um possa prestá-lo. Se este for o caso, haverá manifesta inviabilidade da competição, e a contratação direta terá por fundamento o próprio caput do art. 25.

Depreende-se do trecho interpretação aprofundada quanto à possibilidade de inexigibilidade de licitação em contratação de advogado privado por entes públicos: uma pela concretude do caput do art. 25 do texto legal, por meio da existência de apenas um indivíduo ou escritório capaz de satisfazer o objeto contratual, e a outra pela faticidade de demonstrar a singularidade do serviço que vincule à notória especialização que o advogado deve possuir⁴²:

41 CAMMAROSANO, Márcio. *Breves anotações sobre a contratação de serviços profissionais de advocacia*. ILC. Curitiba, n.º 31/ 674. In: DALLARI, op. cit., p. 54.

42 BRASIL. TCU – Plenário. ACÓRDÃO Nº 1.074/2013. Processo TC 024.405/2007-1. Relator: ministro Benjamin Zymler. Ata 15/2013. Sessão de 8.5.2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em maio de 2016.

14. Trata-se, na verdade, de exemplo típico de inexigibilidade de licitação.

15. Primeiramente, porque *o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade*. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, entendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. *A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados*, o que tornaria letra morta o dispositivo legal.

16. Em segundo lugar, porque *singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade*. Dessa forma, *a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuação nível de segurança e cuidado*.

Reitere-se que o caso concreto pode estar diante de atividade advocatícia vinculada a profissional empossado por meio de concurso público ou de serviço passível de terceirização e, nessa hipótese jurídica, haverá necessário questionamento da feitura de licitação, em regra, ou poderá haver sob as duas vertentes da inexigibilidade.

Diante do exposto, percebe-se que a prática da terceirização – por meio do contrato de prestação de serviços – no que concerne à advocacia pública, quando o objeto excepcional o exigir, não contradiz o princípio do concurso público e a existência de procuradoria própria, sendo exceção. Esta contratação, precipuamente, deve cumprir a necessidade legal de licitação, na modalidade concurso, sendo possível a inexigibilidade quando o objeto singular da contratação exigir conhecimentos excepcionais ou extraordinários além do normal que conduz a rotina profissional, bem como quando existir apenas um profissional qualificado para o serviço.

4. Conclusão

Hodiernamente, comum é a prática da terceirização na seara pública, dada a necessidade de contenção do aumento da máquina administrativa e a aspiração à eficiência do serviço prestado pelo Estado.

Entre esta medida desestatizante e o Regime Jurídico de Direito Público, necessário se faz o respeito aos normativos específicos para o equilíbrio, inclusive a seus princípios norteadores, como o são os valores da legalidade e do concurso público.

Assim, como expressão da legalidade no que diz respeito à administração pública, há menção normativa acerca da possibilidade de recaimento da terceirização sobre as suas atividades-meio – as diligências materiais, burocráticas, instrumentais possibilitadoras da realização das atividades-fim estatais – e fins – cumprimento dos objetivos que o Estado deve alcançar, exceto os serviços vedados pela norma, sendo um deles a administração da justiça.

Quanto à execução indireta proibida, pode-se ressaltar o exercício dos poderes de polícia, regulação e de aplicar sanções, a tomada de decisões ou a faculdade de outorga de serviços públicos, bem como a feitura de serviços estratégicos para a existência, manutenção e desenvolvimento do ente estatal no controle de processos e tecnologia ou em atividades às quais a própria norma vinculou a sua realização por servidores, conforme consta do plano de cargos do órgão ou da entidade.

Uma vez mais, almeja-se assegurar a efetividade do princípio do concurso público para os serviços escolhidos pelo legislador constitucional ou infraconstitucional como essenciais ao Estado, os quais são inerentes e indispensáveis à própria administração pública.

Não pode ser outra a conclusão de que o serviço exercido por advogados públicos, garantidores do Estado Democrático de Direito e na forma constitucional de função essencial à Justiça, se

dê por profissionais advindos da aprovação em concurso público, em face da sua configuração como escopo do Estado bem como pelo próprio Texto Supremo ter exigido tal procedimento concorrencial delineado por legislação específica às atividades a serem desempenhadas pela carreira distribuída aos cargos da instituição.

Contudo, casos excepcionais não são ignorados pela compreensão hodierna da temática. Assim, poderá incidir a faculdade da contratação particular de serviços advocatícios por entes públicos, ainda que tenham procuradoria própria, se a matéria objeto do acordo de vontades for extraordinária, excepcional, perante o conhecimento médio que se espera dos exercentes da profissão, como a representação judicial internacional ou parecer para subsidiar a própria manifestação de um advogado público acerca de tese inovadora ou que tenha grande valor para os cofres públicos.

A contratação tem de ser momentânea, até o órgão se adaptar ao alcance da nova demanda. Ademais, deve seguir os parâmetros legais, como a precedência de licitação, a qual só vai ser inexigível caso comprovada a inviabilidade de contratação ou quando a singularidade do serviço reclame a notória especialização do ser prestador.

Traçada a trilha jurídica a se seguir, aplique-se o Direito pois, como regulador social, este deve conhecer, juridicizar, regulamentar e amoldar-se a novas práticas, mormente no âmbito público no qual haja a necessidade de respaldo jurídico para subsidiar sua atuação.

5. Referências

AMORIM, Helder Santos. *Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: Ltr, 2009. In: SILVA, Patrícia Pinheiro. *Terceirização nos Serviços Públicos*. Revista TST, Brasília, vol. 77, n.º 1, p. 95 a 130, jan./mar., 2011.

BRASIL. Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Parecer 15.637, de 29 de março de 2016. Procuradora do Estado Raquel Melo Urbano de Carvalho. Disponível em: <<http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/advogado/pareceres2016/parecer-15.637.pdf>>. Acesso em: ago. 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: set. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: ago. 2016.

BRASIL. *Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: set. 2016.

BRASIL. DECOR. NOTA DECOR/CGU/AGU 148/2008 – MCL. Processo 21020.000639/2007-10 (1 volume) e anexo 03090.001945/2007-50 (1 volume). *Consulta. Terceirização de serviços de secretária, auxiliar administrativo e motorista. Solicitação de uniformização*. Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos. Advogada da União: Márcia Cristina Novais Labanca.

BRASIL. Procuradoria Federal Especializada – DNIT. PARECER/FMRD/PFE/DNIT/N.º 00737/2010. Processo 50600.006051/2010-34.

BINENBOJM, Gustavo. *A advocacia pública e o Estado Democrático de Direito*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, v. 8, n.º 31, p. 33 a 41, out./dez., 2010.

CAMMAROSANO, Márcio. *Breves anotações sobre a contratação de serviços profissionais de advocacia*. ILC. Curitiba, n.º 31/ 674. In: DALLARI, Adilson Abreu. *Contratação de serviços de advocacia pela administração pública*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, vol. 35, n.º 140, p. 49 a 57, out./dez., 1998.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Terceirização na administração pública e princípio constitucional do concurso público: considerações sobre o PL 4.330, de 2004*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2015 (Texto para discussão n.º 173). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: abr. 2015.

CONSULTA 783.098. *Atividades-meio, atividades-fim e a terceirização de serviços pelo poder público*. Revista do Tribunal de Contas Do Estado de Minas Gerais. Vol. 75, n.º 2, ano XXVIII, p. 171 a 181, abr./mai./jun., 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/910.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. *Contratação de serviços de advocacia pela administração pública*. Revista de Informação Legislativa. Brasília. Vol. 35, n.º 140, p. 49 a 57, out./dez., 1998.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012;

GARCIA, Flávio Amaral. *A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à administração pública*. Revista Brasileira de Direito Público: RBDP, Belo Horizonte, v. 7, n.º 27, p. 137 a 160, out./dez., 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. *A terceirização sob uma perspectiva humanista*. Revista TST, Brasília, vol. 70, n.º 1, p. 119 a 130, jan./jul., 2004.

_____. *Terceirização da administração pública: uma prática inconstitucional*. In: Boletim Científico – Escola Superior do MPU, vol. 4, n.º 17, p. 104-105, out./dez., 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *A Advocacia de Estado revisitada: essencialidade ao Estado Democrático de Direito*. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (Coord.). *Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 23 a 52.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Administração Pública no Estado Contemporâneo*. Revista de Informação Legislativa. Vol. 30, n.º 117, p. 23 a 56, jan./mar., 1993.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: LTr, 2001.

RODRIGUES PINTO, José Augusto; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Repertório de Conceitos Trabalhistas. Direito Individual*. Vol. I. São Paulo: LTr. 2000.

SILVA, Patrícia Pinheiro. *Terceirização nos Serviços Públicos*. Revista TST, Brasília, vol. 77, n.º 1, p. 95 a 130, jan./ mar., 2011.

VIEIRA, Antonieta Pereira; VIEIRA, Henrique Pereira; FURTADO, Madeline Rocha; FURTADO, Monique Rafaella Rocha. *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática: [planilha de custos: formação de preços e a sua composição]*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

Artigo recebido em: 9/11/2017

Artigo aprovado em: 28/06/2019

DOI: 10.5935/1809-8487.20190013