

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**SEBASTIÃO SÉRGIO DA SILVEIRA**

**ANDRESSA DE OLIVEIRA LANCHOTTI**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Andressa De Oliveira Lanchotti, Sebastião Sérgio Da Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-150-0

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



# **XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

### **Apresentação**

A presente coletânea é produto da reunião dos trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública II, do XXV Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação e Direito - CONPEDI, realizado na cidade de Brasília, no período de 06 a 08 de julho de 2016.

O resultado que ora apresentamos é fruto do labor de mais de dezenas de pesquisadores, sendo que os trabalhos refletem um pouco da situação atual de nosso direito administrativo e da gestão pública que dele decorre.

Conforme é sabido, o Direito Administrativo brasileiro vem passando por um intenso processo de ressignificação, na busca de novos paradigmas e valores, principalmente como forma de atender aos princípios consagrados na Constituição de 1988.

A gestão pública, sempre muito influenciada por velhos métodos e práticas, também vem sendo colocada à prova, diante das necessidades de busca de eficiência, economicidade e transparência.

Sempre muito resignada, a sociedade brasileira parece não mais se conformar com a situação caótica vivida pelo Estado Brasileiro e vem clamando por reformas e mudanças.

Os trabalhos ora apresentados refletem as inquietações da doutrina e os desafios existentes, principalmente em razão das aspirações de nosso povo, que sedento por melhores serviços públicos, vem exigindo transformações na administração pública.

Considerando tais premissas, os pesquisadores foram divididos em grupos, buscando alguma pertinência temática, com vistas à orientação dos debates que seguiram a apresentação dos trabalhos.

Um dos eixos discutiu temas atuais de licitações e contratos, apontando dificuldades, propostas e as perspectivas do instituto.

Os servidores públicos, foram objeto de outro eixo de discussão, onde foram abordados interessantes temas relativos à greve, regime de previdência, processo disciplinar, nepotismo e responsabilidade.

Serviços públicos e parcerias público privadas foram agregados em outro subgrupo, onde foram apresentados interessantes trabalhos, com ênfase em arbitragem, capital privado, administração penitenciária e sustentabilidade.

Por fim, no último eixo, foram tratados palpitantes temas residuais, como corrupção, bens públicos, compromisso e ato administrativo e responsabilidade dos integrantes de conselhos administrativos de paraestatais.

Convictos da qualidade e atualidades dos trabalhos apresentados, fazemos um convite à leitura e reflexão, na expectativa de que cada um dos textos possa influir no aperfeiçoamento do direito administrativo e da gestão pública em nosso país.

Brasília, julho de 2016.

Profª Dra. Andressa de Oliveira Lanchotti

Professora das Faculdades Milton Campos-FMC, Minas Gerais e Pesquisadora Associada à Faculdade de Direito da UFMG, Minas Gerais.

Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira

Professor da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP e da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – FDRP/USP.

# **A PEJOTIZAÇÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

## **THE PEJOTIZAÇÃO THE PROVISION OF SERVICES PUBLIC HEALTH PUBLIC ADMINISTRATION BRASILEIRA**

**Winston de Araújo Teixeira <sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente artigo visa promover estudo crítico-analítico acerca da pejotização no âmbito da Administração Pública, notadamente no setor público de saúde. Em um primeiro momento, são delineados os fenômenos histórico-sociais e suas implicações jurídicas para compreensão da flexibilização e precarização das relações de emprego. Posteriormente, se discute toda problemática social, jurídica e principiológica que permeiam este fenômeno fraudulento, com exposição de alguns posicionamentos jurisprudenciais acerca do tema. Ainda, discorre sobre a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) e de sua Coordenadoria de Combate às Fraudes na Administração Pública (CONAP).

**Palavras-chave:** Pejotização, Administração pública, Saúde pública

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to promote a critical and analytical study on the phenomenon called "pejotização" (the recruitment of workers through the establishment of a legal entity) within the public administration, notably in the public health sector. At first, will be approached the historical and social events and their legal implications for understanding the flexibility and precarious employment relationships. Then, will be discussed all social, legal and principled issues that permeate this fraudulent phenomenon, exposing some jurisprudential positions on the subject. Also, will be discussed the role of the MPT and its Coordenadoria de Combate às Fraudes na Administração Pública.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Pejotização, Public administration, Public health

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Constitucional do PPGDIR/UFRN.

## 1 INTRODUÇÃO

O cenário atual de flexibilização das relações de trabalho, com a nítida finalidade de precarizar os vínculos que lhes são próprios, decorre das transformações históricas vivenciadas sob a égide do capitalismo, que busca, desenfreadamente, o lucro empresarial, mesmo que, para isto, tenha que suprimir os direitos laborais.

Outrossim, não só a classe empresarial, como também alguns entes públicos, passaram a utilizar mecanismos jurídicos de forma artificiosa, numa tentativa de mascarar os sobreditos direitos, muito embora a Carta Política de 1988 - ancorada no princípio da dignidade humana - tenha densificado o conteúdo dos direitos sociais dos trabalhadores, ao inseri-los no rol das garantias e direitos fundamentais (art. 1º, III e art. 7º).

Nesse contexto é que exsurge o fenômeno da pejetização, que consiste numa ferramenta ilícita utilizada pelos tomadores de serviços para desvirtuar o vínculo empregatício.

Em particular, a pejetização no âmbito da saúde pública, objeto do presente estudo, constitui demanda que tem chegado recentemente ao Poder Judiciário. Nesta área específica, além de ferir normas trabalhistas, há, também, verdadeira transgressão de disposições jurídicas constitucionais e administrativas e violação de diversos princípios basilares do ordenamento jurídico pátrio.

As contratações temporárias de serviço público (art. 37, IX, CBRF/88), as licitações dispensáveis (art. 24, IV, da Lei 8.666/93) e os contratos de parcerias (art. 2º da Lei 11.079/2004) são institutos jurídicos que, em tese, devem ser utilizados pela Administração Pública para “bem servir” à coletividade, com observância de todas as regras e princípios que norteiam o serviço público: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros.

Contudo, os entes públicos, não raro, desvirtuam de má-fé a *mens legis* administrativa, utilizando os institutos *supra* de forma fraudulenta quando da prestação do serviço público. Nesse sentido, a roupagem empresarial conferida aos trabalhadores, por exemplo, além de mitigar os vínculos jurídicos laborais, com a supressão de todos os direitos inerentes aos trabalhadores, viola, também, as regras de provimento para cargos e funções públicas, através do concurso público (art. 37, II, CBRF/88).

Os setores encarregados da prestação dos serviços de saúde parecem ser um dos maiores alvos da mencionada prática ilícita no âmbito da Administração Pública, devido ao

caráter imprescindível do direito à saúde, que torna mais propícia a incidência da pejetização por meio das formas supramencionadas.

Neste palmilhar, serão abordados os aspectos históricos-jurídicos-sociais que concorrem para a problemática principal, bem como as implicações principiológicas da prática fraudulenta, para, ao final, discorrer acerca da atuação do Ministério Público do Trabalho e de sua Coordenadoria de Combate às Irregularidades na Administração Pública (CONAP).

## **2 FLEXIBILIZAÇÃO E DESREGULAMENTAÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS**

Os direitos sociais do obreiro são resguardados pela Constituição de 1988, embora o seu art. 7º autorize, em casos excepcionais, a flexibilização daqueles, no desígnio de equilibrar as pretensões que envolvem o direito individual do trabalhador, o direito coletivo e a economia empresarial.

A flexibilização dos direitos laborais repercute tanto positivamente quanto negativamente, de acordo com o enfoque da análise realizada. De um lado, releva ponderar o caráter protecionista eleito pelo constituinte, conforme o art. 7º, XIV, em que se admite jornada com turnos ininterruptos de revezamento, desde que haja redução para 6h diárias, salvo negociação coletiva.

Nessa perspectiva, o inciso VI do artigo supracitado sacrifica o direito individual do trabalhador, quando consente a redução salarial aquém do mínimo legal, no intento de impedir a falência da empresa, e, por conseguinte, a dispensa em massa, beneficiando toda coletividade de trabalhadores.

A *mens legis* constitucional preconiza a adequada utilização da flexibilização, sem olvidar da proteção laboral e da relevância social da empresa. Nas lições de Vólia Bomfim Cassar (2013, p. 33) “portanto, a flexibilização deve ser um mecanismo utilizado apenas quando os reais interesses entre empregados e empregadores, em cada caso concreto, forem convergentes.”

Por sua vez, a desregulamentação, na ótica dos neoliberais, é a ausência total de interferência estatal nas relações de emprego, ficando ao livre arbítrio das partes a celebração dos contratos de trabalho, como forma de atender aos interesses da livre iniciativa privada, além de contribuir positivamente para economia do país. (CASSAR, 2013)

Nesse diapasão, quanto à diferenciação dos institutos, merece transcrição, a lição de Vólia Bomfim Cassar (2013, p. 40):

A desregulamentação pressupõe a ausência do Estado (Estado mínimo), revogação de direitos impostos pela lei, retirada total da proteção legislativa, permitindo a livre manifestação de vontade, a autonomia privada para regular a relação de trabalho, seja de forma individual ou coletiva. A flexibilização pressupõe intervenção estatal, mais ou menos intensa, para proteção dos direitos do trabalhador, mesmo que apenas para garantia de direitos básicos. Na flexibilização um núcleo de normas de ordem pública permanece intangível, pois sem estas não se pode conceber a vida do trabalhador com dignidade, sendo fundamental a manutenção do Estado Social.

Dentro dessa conjuntura de maleabilidade dos direitos, a liberdade conferida pela desregulação contribui para a precarização dos vínculos empregatícios, através da pactuação de espécies contratuais que maquiam fraudulentamente a relação, como nos casos das cooperativas, terceirizações, trabalho estágio, pejetização (objeto de estudo do presente trabalho), além de outros meios artificiosos.

Portanto, considerando esta implicação direta do atual quadro socioeconômico na flexibilização, por vezes desmedidas, das relações de trabalho, exsurge a pejetização como instituto fraudulento adotado pelas empresas e/ou entes públicos no intento de precarizar os direitos dos trabalhadores e, por conseguinte, minimizar o dispêndio financeiro.

### **3 O FENÔMENO DA “PEJOTIZAÇÃO”**

O termo Pejetização decorre da sigla “PJ”, usualmente utilizada para designar Pessoa Jurídica, consubstanciando o fenômeno pelo qual o empregador condiciona o contrato ou a continuidade no labor à constituição de uma pessoa jurídica por parte do empregado, no intuito de que o vínculo jurídico entre ambos seja regido pelo direito civil, de modo a descaracterizar a relação laboral e grande parte de seus efeitos.

Sobre a temática, assim escreveram Miessa e Correia (2013, p. 787):

[...] Por meio do processo de pejetização o empregador exige que o trabalhador constitua uma pessoa jurídica (empresa individual) para a sua admissão ou permanência no emprego, formalizando-se um contrato de natureza comercial ou civil, com a conseqüente emissão de notas fiscais pelo trabalhador, não obstante a prestação de serviços revelar-se como típica relação empregatícia.

Nessa esteira, a pejetização se apresenta como um instrumento fraudulento derivado das flexibilizações legislativas, manuseado para usurpar os direitos dos trabalhadores, conforme elucidou Bruno Carneiro da Cunha Almeida (2011, p. 61):

Tomado o atual cenário de flexibilização das normas trabalhistas, o fenômeno da pejetização desponta como nova modalidade de contratação pela qual o empregador



exige a constituição de pessoa jurídica pelo empregado a fim de descaracterizar a relação de emprego e, por conseguinte, afastar a aplicação da legislação trabalhista.

À vista disso, a justiça do trabalho vem trilhando uma lógica uniforme na resolução judicial dos dissídios individuais e coletivos que envolvem a pejetização, estimulando o combate a esta fraude e assegurando o vínculo empregatício existente, conforme se depreende do seguinte julgado, que espelha a jurisprudência majoritária acerca do tema:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. 1. VÍNCULO DE EMPREGO CONFIGURADO. PROFISSIONAL CONTRATADO MEDIANTE - PEJOTIZAÇÃO- (LEI Nº 11.196/2005, ART. 129). ELEMENTOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO EVIDENCIADOS. PREVALÊNCIA DA RELAÇÃO EMPREGATÍCIA. [...] possuem caráter manifestamente excetivo fórmulas alternativas de prestação de serviços a alguém por pessoas naturais, como, ilustrativamente, contratos de estágio, vínculos autônomos ou eventuais, relações cooperativadas, além da fórmula apelidada de - pejetização -. Em qualquer desses casos - além de outros -, estando presentes os elementos da relação de emprego, esta prepondera, impõe-se e deve ser cumprida. No caso da fórmula do art. 129 da Lei nº 11.196, de 2005, somente prevalecerá se o profissional pejetizado tratar-se de efetivo trabalhador autônomo ou eventual, não prevalecendo a figura jurídica como mero simulacro ou artifício para impedir a aplicação da Constituição da República, do Direito do Trabalho e dos direitos sociais e individuais fundamentais trabalhistas. Trabalhando a Obreira cotidianamente no estabelecimento empresarial e em viagens a serviço, com todos os elementos fático-jurídicos da relação empregatícia, deve o vínculo de emprego ser reconhecido (art. 2º, caput, e 3º, caput, CLT), com todos os seus consectários pertinentes. [...]. (BRASIL, TST, 21/06/2013)

Desse modo, percebe-se que a pejetização, lamentavelmente, vem ganhando espaço na seara laboral, reclamando, pois, posturas ativas dos órgãos competentes, com a finalidade de abolir esta camuflagem que tenta encobrir verdadeiras relações de trabalho como forma de burlar os direitos e garantias dos hipossuficientes, em prol da lucratividade empresarial.

### 3.1 DA REALIDADE FÁTICA NA RELAÇÃO DE EMPREGO

Inicialmente, antes de tratar do vínculo empregatício propriamente dito, convém distinguir relação de trabalho da relação de emprego. Cuida-se, respectivamente, de uma análise gênero-espécie.

Neste contexto, importa destacar que a relação de trabalho constitui o gênero que abrange todas as relações jurídicas em que há labor humano, como, por exemplo, um trabalho voluntário, atividade de estágio, contrato individual de trabalho, dentre outras espécies.

De outro vértice, a relação de emprego configura uma das espécies do referido gênero, caracterizada pela coexistência de cinco requisitos essenciais, quais sejam: subordinação, onerosidade, não-eventualidade, alteridade e pessoalidade.

Sobre a compreensão jurídica do que vem a ser uma relação de emprego, Vólia Bonfim Cassar (2013, p. 242) ensina que “a relação de emprego se assemelha à prestação de serviços, pois o que é contratado é o serviço e não o produto final, mas dela se distingue pelos seus requisitos, hoje descritos nos arts. 2º e 3º da CLT”.

O art. 129 da Lei n. 11.196/2005<sup>1</sup>, embora tenha incidência restrita aos âmbitos fiscal e previdenciário, despertou a ideia e acabou por viabilizar, implícita e indiretamente, a prestação de serviços intelectuais, mesmo quando estão presentes os requisitos da relação de emprego, por meio de contratação de índole civil-empresarial, tendo como polos da relação tão somente pessoas jurídicas.

No entanto, o parágrafo único do art. 3º da CLT, contrapõe-se ao dispositivo supramencionado, ao enunciar que são inadmissíveis quaisquer diferenciações ou discriminações no tocante à espécie de emprego e à condição do trabalhador, inclusive as relacionadas aos trabalhos intelectuais, desde que constada a configuração de relação de emprego, ante o preenchimento dos seus cinco requisitos elementares.

Diante desse cenário, mesmo tendo conhecimento de que o disposto no art. 129 da Lei n. 11.196/2005, *a priori*, não teria incidência na seara laboral, tendo em conta a vedação contida no parágrafo único do art. 3º da CLT, ainda assim vários empregadores, na sua maioria empresas ou entes públicos, têm se utilizado deste nefasto instrumento, no intuito de mascarar fraudulentamente o vínculo empregatício existente.

Na perspectiva do empregador-pejotizador, esta prática espúria visa desonerar a empresa do pagamento dos direitos trabalhistas, previdenciários e dos tributos decorrentes da relação de emprego, propiciando o aumento da lucratividade.

Por sua vez, na maior parte dos casos, o empregado-pejotizado aceita a imposição em virtude de sua hipossuficiência – financeira ou cognitiva – em relação ao empregador, pois, geralmente, são pessoas com baixo nível de escolaridade e que tem o labor como única fonte de recursos para prover o sustento próprio e a manutenção de sua família.

---

<sup>1</sup>Art. 129. Para fins fiscais e previdenciários, a prestação de serviços intelectuais, inclusive os de natureza científica, artística ou cultural, em caráter personalíssimo ou não, com ou sem a designação de quaisquer obrigações a sócios ou empregados da sociedade prestadora de serviços, quando por esta realizada, se sujeita tão-somente à legislação aplicável às pessoas jurídicas, sem prejuízo da observância do disposto no art. 50 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

No que diz respeito à apuração dos atos ilícitos decorrentes da pejotização, o art. 9º da CLT prioriza a verdade real dos fatos (fraude objetiva), em atenção ao princípio da primazia da realidade, que rege o direito do trabalho, diferentemente do direito civil que exige a prova do *consilium fraudis* para admitir a nulidade do ato jurídico. (MIESSA; CORREIA, 2013)

O princípio da primazia da realidade sobre a forma, também intitulado de princípio do contrato realidade, prioriza a situação de fato que permeia a relação jurídica, em detrimento da formalidade contratual estabelecida, independentemente das vontades das partes. Nos dizeres de Maurício Godinho Delgado (2015, p. 211):

[...] O princípio do *contrato realidade* autoriza, assim, por exemplo, a descaracterização de uma pactuada relação civil de prestação de serviços, desde que no cumprimento do contrato despontem, concretamente, todos os elementos fático-jurídicos da relação de emprego (trabalho por pessoa física, com pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e sob subordinação).

Ao transportar tal perspectiva para análise do fenômeno da pejotização, afigura-se imperiosa a aplicação do princípio em comento, pois, independentemente do setor - se público ou privado - a realidade fática se sobressai para caracterização a pejotização e, caso comprovada, caberá ao Ministério Público do Trabalho desconstituir a empresa constituída para fins pejotizantes.

Exemplificando a aplicação direta do supramencionado princípio aos casos de pejotização com os profissionais da saúde – médicos -, Maria Amélia Lira de Carvalho (2010, p. 131/132), em sua dissertação de mestrado, leciona que:

É que o contrato do trabalho é regido pelo princípio da primazia da realidade, pouco importando o invólucro formal que lhe tenha sido atribuído, devendo ser analisado e considerado conforme os fatos efetivamente ocorridos. Isto porque a realidade concreta pode evidenciar a utilização simulatória da roupagem da pessoa jurídica para encobrir a efetiva prestação de serviços por uma pessoa física específica. Ora! não há indeterminação quanto à pessoa a prestar os serviços contratados. O contrato, embora firmado com a PJ, era para a prestação dos serviços daquele médico específico, pessoa física, que jamais poderia ser substituído por um outro sócio, mesmo porque como muitos declararam nem se conheciam. Tudo sinaliza para o reconhecimento da contratação, em verdade, de uma pessoa física, e que o uso da PJ operou-se unicamente com a finalidade de se furtrar ao contrato de trabalho protegido pela legislação trabalhista, para redução de custos, uma vez que são infinitamente menores [...]

Ainda numa abordagem principiológica, a Irrenunciabilidade dos Direitos Trabalhistas é outro princípio violado com o instituto da pejotização. Este mandamento obsta a renúncia aos direitos pelos trabalhadores, por serem considerados a parte mais frágil da

relação. Ainda, o caráter cogente (imperativo) das normas de ordem pública impede a disponibilidade dos direitos trabalhistas.

Nas sábias palavras de Alice Monteiro de Barros (2013, p. 146), o objetivo do princípio da irrenunciabilidade é balizar a livre disposição das normas pelas partes “pois não seria viável que o ordenamento jurídico, impregnado de normas de tutela do trabalhador, permitisse que o empregado despojasse desses direitos, presumivelmente pressionado pelo temor reverencial de não obter o emprego ou perdê-lo [...]”.

De fato, os efeitos da pejetização não alcançam apenas o setor privado empresarial. Longe disso, tem-se observado, ultimamente, crescente demanda de precarização laboral por parte da Administração Pública, na medida em que o tomador de serviços – ente público – fraudas as relações de trabalho estatutárias e/ou celetistas, em franca oposição a uma plêiade de normas que compõem o direito administrativo.

### 3.2 “PEJOTIZAÇÃO” NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Primeiramente, antes de qualquer digressão, cumpre tecer algumas considerações do que se entende por Administração Pública, comumente conceituada pela doutrina por meio de dois sentidos distintos – objetivo e subjetivo. Neste último, a Administração Pública, como bem apontam (SCATOLINO e TRINDADE, 2015, p. 41), constitui “expressão que indica o universo de órgãos e pessoas que desempenham a função administrativa”.

Já o sentido objetivo de Administração Pública, como bem aponta Dirley da Cunha Júnior (2011, p. 923), “corresponde a um conjunto de funções ou atividades *públicas*, de caráter essencialmente *administrativo*, consistentes em realizar *concreta, direta e imediatamente* os fins constitucionalmente atribuídos ao Estado”.

Nesse seguimento, o serviço público configura a atividade desempenhada pela Administração Pública, por meio de seus sujeitos administrativos, para promoção dos fins sociais constitucionais. Sobre a definição de serviço público, Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 689) entende que:

*Serviço Público* é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinentes a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público [...].

Quando o Estado presta o serviço público diretamente, são os agentes públicos *lato sensu* - pessoas investidas de função pública – que efetivam a atividade estatal (vínculo laboral). Todavia, o art. 175 da CRFB/88 permite a delegação de serviço público por meio de concessão ou permissão, procedida mediante contrato administrativo, com prévio procedimento licitatório.

A pejetização no âmbito da Administração Pública macula a prestação do serviço público, quando maquia o exercício profissional *intuitu personae*, seja através das contratações temporárias de agentes públicos, bem como nos casos de contratações de serviços com dispensa de licitação e, até mesmo, sob a égide da parceria público-privada “quarteirizações”.

O art. 37, *caput*, da CRFB/88 estabelece que a Administração Pública exercerá suas funções sob a regência de cinco princípios basilares, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Quanto ao princípio da moralidade, caberá ao administrador desempenhar sua função pública de boa-fé, com observância dos preceitos éticos e morais que envolvem as condutas jurídicas na adequada prestação do serviço público. Em sua brilhante lição, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2014, p. 79) explica que:

Em resumo, sempre que matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Com isso, a prática da pejetização no âmbito da Administração Pública é fraude que atenta, também, ao princípio da moralidade, incorrendo, inclusive, em improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8429/92.<sup>2</sup>

Desta feita, o fenômeno da pejetização poderá ocorrer em diversas áreas profissionais (v. g. saúde, telecomunicações, informática). Contudo, o objeto do presente estudo limita-se ao setor público de saúde, dada sua intensa incidência, e porque, em tais casos, os efeitos deletérios atingem proporções extraordinárias, vez que repercutem, também, sobre situações reguladas por outros ramos do direito.

### **3.2.1 O setor público de saúde**

---

<sup>2</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] V - frustrar a licitude de concurso público [...].

A Constituição de 1988 inclui o direito à saúde no rol dos direitos sociais, intrinsecamente relacionado ao direito à vida. Por sua vez, o art. 196<sup>3</sup> impõe ao Estado o dever de garanti-lo a todos.

Com a essencialidade do direito à saúde, decorrente da sua íntima ligação com o direito à vida, deflui, também, a maior gravidade do fenômeno da pejetização quando este atinge os vínculos laborais dos profissionais encarregados da prestação dos serviços públicos nesta seara, por meio da utilização de subterfúgios ilícitos, travestidos por formas jurídicas, os quais visam mascarar a pessoalidade dos serviços prestados por médicos e outros profissionais do ramo, através da contratação com pessoas jurídicas constituídas em nomes destes trabalhadores.

Demais disso, os contratos públicos de parcerias (art. 2º da Lei 11.079/2004<sup>4</sup>), firmados com os hospitais privados, constituem outro instrumento jurídico utilizado pela Administração Pública para fins “pejetizantes”, permitindo que o parceiro privado terceirize mão-de-obra profissional por empresa forjada, como bem apontou (CARVALHO, 2010, p. 114), em sua tese de mestrado, ao analisar a situação dos médicos na área da saúde pública no Estado da Bahia:

O que está acontecendo, é que o Estado há 20 anos atrás tinha 5.000 médicos. Destes, muitos pediram demissão por PDV (pedido de demissão voluntária) e saíram. E agora estão retornando pelas novas formas de inserções com vínculos precários onde a última é a PJ, inclusive com a quarteirização que, conforme explicitou o entrevistado, consiste na hipótese de uma instituição pública do Estado ou Município (pessoa jurídica de direito público) firmar contrato, que denominam de “parceria” com uma instituição privada de saúde (pessoa jurídica de direito privado), como por exemplo com um grande hospital e este hospital privado passa a administrar o serviço público de saúde (estadual ou municipal), contratando para prestação desses serviços outras pessoas jurídicas, estas formadas por médicos, para utilizar o serviço individual de um destes. [...].

Qualquer que seja a hipótese fraudulenta, quando restar comprovada a pejetização, o julgador terá margem para declarar a nulidade dos atos, tendo em vista a relação pessoal do trabalhador perante o ente público, sem, contudo, vinculá-lo ao quadro dos servidores, em

---

<sup>3</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

<sup>4</sup>Art. 2º. Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens [...].

prestígio ao regramento constitucional e legal para o provimento e investidura nos cargos públicos, em especial a necessidade prévia de concurso público (BRASIL, TRT – 2ª Região).

Desse modo, a contratação ilegal de trabalhadores para prestação de serviço público não possui o condão de gerar vínculo direito com do profissional com a Administração Pública (Súmula nº 331, II, do TST<sup>5</sup>), cabendo-lhes apenas o ressarcimento das verbas trabalhistas devidas, ou, se for o caso, a vinculação empregatícia com a empresa terceirizada.(BRASIL, TRT – 2ª Região).

### 3.2.2 Inexigibilidade do concurso público

O art. 37, II, da Constituição Federal dispõe que o concurso público, somente de provas ou de provas e títulos, constitui a regra de acesso e investidura em cargos e empregos públicos, configurando verdadeiro princípio constitucional, com força normativa e eficácia irradiante sobre o regramento infraconstitucional e a realidade subjacente.

Nesse liame, “o *concurso público* é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei [...]”. (MEIRELLES, et. al., 2014; p. 505)

Apesar disto, a própria Constituição Federal de 1988 prevê exceções à sobredita regra, a saber: a) cargos de confiança ou em comissão, desde que previstos em lei como de livre nomeação e exoneração (art. 37, II); b) alguns cargos vitalícios, a exemplo dos membros que compõe o quinto constitucional dos Tribunais de Justiça, os Ministros dos Tribunais Superiores (v. g. arts, 94; 107, I; 111-A, I; 115,I, todos da CBRF/88); e c) contratação temporária em razão de excepcional interesse público, cuja regulamentação deve ser feita por lei específica de cada ente federativo (art. 37, IX).

Aos propósitos do presente estudo, a inexigibilidade nas contratações temporárias merece uma análise mais detida, uma vez que tal hipótese constitui solo fértil para o florescimento e desenvolvimento da prática artificiosa da pejetização, utilizada como forma de burlar o princípio da obrigatoriedade do concurso público e perenizar contratações realizadas, *a priori*, para suprir necessidades – em tese - excepcionais, em detrimento do bom andamento dos serviços públicos e dos direitos personalíssimos dos trabalhadores.

---

<sup>5</sup> Súmula nº 331 do TST. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. [...] II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988) [...].

### 3.2.3 Contratação temporária de servidores públicos

Os servidores públicos, categoria específica do gênero “agentes públicos”, são aqueles que desempenham o labor *intuitu personae* para a Administração Pública, cujos vínculos jurídicos os dividem em três grupos: celetistas, estatutários e servidores com vínculo jurídico-administrativo especial.

Nesta senda, as contratações de servidores temporários, pactuadas para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, criam um vínculo jurídico-administrativo especial entre as partes contratantes, o qual não se confunde com aqueles dos demais servidores (celetistas e estatutários) e cuja regência incumbe à lei específica de cada ente federado.

A Lei 8.745/93 regulamenta os contratos temporários administrativos no âmbito federal, tornando eficaz a norma constitucional disposta no inciso IX, art. 37 da CF/88. Por meio dessas contratações, os servidores exercem atividade profissional para o ente público por prazo determinado, a depender do serviço prestado, admitindo apenas 01 (uma) prorrogação - art. 4º.

Destarte, tendo em conta este regime jurídico especial que disciplina os contratos temporários, compete à justiça comum processar e julgar os dissídios oriundos desta relação de trabalho, de acordo com o entendimento predominante na jurisprudência dos Tribunais Superiores.<sup>6</sup>

A hipótese de excepcional interesse público que interessa ao presente estudo, encartada no art. 2º, II, da Lei 8.745/93<sup>7</sup>, diz respeito às situações de assistência e emergências nas áreas de saúde pública.

---

<sup>6</sup> Decisão: 1. Trata-se de agravo contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto em reclamatória trabalhista que tem por objeto o reconhecimento de nulidade de contrato temporário firmado com a Administração Pública e o recolhimento dos depósitos à conta vinculada da recorrida no FGTS. [...] Neste recurso extraordinário, o que se discute é a nulidade do vínculo temporário com a Administração Pública e o reconhecimento da relação trabalhista apta a determinar o depósito do FGTS na conta vinculada ao trabalhador com fundamento no art. 37, II, e § 2º, da CF/1988, situação que não se insere na competência da Justiça do Trabalho. [...] (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Agravo em Recurso Extraordinário* nº 736214. Relator Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, Data de Julgamento: 12/03/2015, Data de Publicação: DJe-055 20/03/2015. **Lex:** jurisprudência dos Tribunais Superiores. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178768824/recurso-extraordinario-com-agravo-are-736214-df-distrito-federal-0075000-8820065170101>>. Acesso em: 10 nov. 2015 (grifo nosso)

<sup>7</sup> Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público: I - assistência a situações de calamidade pública; **II - assistência a emergências em saúde pública; (Redação dada pela Lei nº 12.314, de 2010)** III - realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; (Redação dada pela Lei nº 9.849, de 1999) [...]. (grifos acrescidos).



No magistério de Celso Antônio Bandeira de Melo (2014, p. 290), a necessidade temporária de excepcional interesse público pode ser entendida como:

[...] A razão do dispositivo constitucional em apreço, obviamente, é contemplar situações nas quais ou a própria atividade a ser desempenhada, requerida por razões muitíssimo importantes, é *temporária*, eventual (não se justificando a criação de cargo ou emprego, pelo quê não haveria cogitar do concurso público), ou a atividade não é temporária, mas o excepcional interesse público demanda que se faça imediato *suprimento temporário de uma necessidade* (neste sentido, “necessidade temporária”), *por não haver tempo hábil para realizar concurso*, sem que suas delongas deixem insuprido o interesse incomum que se tem a acobertar.

Ainda que haja restrição criteriosa para efetivar as contratações temporárias com a Administração Pública, por diversas vezes, os entes públicos desvirtuam a finalidade da lei mediante emprego de múltiplas fraudes, a exemplo da pejotização, principalmente nos casos de contratação temporária para plantões médicos.

Isso porque a imprescindibilidade das prestações dos serviços de saúde públicos e as corriqueiras situações de urgência inerentes a esse setor (art. 2º, II, da Lei 8.745/93) acabam por funcionar como álibi para justificação deste famigerado “excepcional interesse público” - que, frequentemente, nada tem de excepcional -, dando margem a inúmeras contratações temporárias.

Sendo assim, resta nítida a tentativa do administrador de burlar a regra do concurso público, pois, como se não bastassem o fato de que inúmeros servidores temporários, contratados para prestar serviços eventuais e excepcionais, permanecem por longos períodos nestas condições, como se servidores efetivos fossem, a Administração vem “incrementando” as contratações ilícitas temporárias por meio da pejotização.

### **3.2.4 Dispensa de Licitação**

Os serviços públicos podem ser prestados diretamente pelo Estado, ou, ainda, por meio de delegações. Nestes casos, a Administração Pública firma contratos administrativos, desprovidos de vinculação laborativa, entre o prestador – pessoa física ou jurídica - e o tomador do serviço público.

Em regra, os contratos administrativos devem ser precedidos de certame licitatório, com observância da isonomia de condições entre os participantes e da vinculação às regras contidas no instrumento convocatório, para que as propostas sejam devidamente analisadas e,

consequentemente, seja vencedora aquela mais vantajosa à Administração Pública (art. 3º, Lei 8.666/93).

As diretrizes básicas e gerais sobre licitações e contratos administrativos estão disciplinada na Lei nº. 8.666/93, diploma que estatui o princípio da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório antes da celebração de contratos administrativos. Todavia, a própria lei relativiza este princípio, ao tratar de hipóteses em que a contratação pode ser feita de forma direta, quando se tratar de inexigibilidade ou dispensa de licitação.

Luciano de Araújo Ferraz (2013, p. 884), ao tratar da diferenciação dos institutos jurídicos da dispensa e da inexigibilidade de licitação, aduz que:

As hipóteses de contratação direta tradicionalmente adotadas no Brasil são a de dispensa e a inexigibilidade de licitação. A primeira decorrente da expressão do legislador, que não terá ampla discricionariedade para definir os casos de dispensa (deverá haver razoabilidade nessa definição); a segunda decorrente da inviabilidade fática de competição, que poderá ser fundada na inexistência de competidores ou na ausência de parâmetros objetivos de cotejo entre propostas, derivada de características específicas do objeto ou personalíssimas do executor do contrato ou de ambas conjuntamente [...].

A dispensa de licitação também vem sendo utilizada de má-fé pelos entes públicos quando da contratação para prestação de serviço, oportunidade na qual o fenômeno da pejetização entra em cena, mais uma vez, para mascarar prestações *intuito personae* com vínculos jurídicos trabalhistas.

Essa prática decorre, pois na dispensa de licitação a lei permite que o agente público contrate determinado serviço, por ser inconveniente o procedimento licitatório. A doutrina elenca duas modalidades de dispensa, são elas: licitação *dispensada* ou licitação *dispensável*, a depender da previsão legal aplicada ao caso concreto.

Na subespécie da licitação dispensada, o legislador previu taxativamente as hipóteses insuscetíveis de realização de certame licitatório (art. 17, I e II, da lei 8.666/93). Diferentemente, na licitação dispensável o legislador formulou um rol exemplificativo (*numerus apertus*), facultando a realização ou não da licitação (art. 24, da Lei 8.666/93).

No que tange especificamente ao objeto do presente estudo, a pejetização tem encontrado margem para incidência nos casos de licitação dispensável que envolvem emergências ou calamidade pública - art. 24, IV, da Lei. 8.666/93<sup>8</sup> -, nos quais, em tese,

---

<sup>8</sup> Art. 24. [...] IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo

devem ocorrer contratações com duração máxima de 180 (cento e oitenta) dias, inadmitindo qualquer prorrogação.

Em tais casos, de modo similar ao que ocorre nas contratações temporárias, a Administração Pública desvia a finalidade desta modalidade de licitação dispensável, na medida em que impõe ao contratado a constituição de pessoa jurídica como forma de descaracterizar o vínculo essencialmente laboral, que ganha uma roupagem jurídica de contrato administrativo para prestação de serviço público.

Neste desiderato, verifica-se que as hipóteses de dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, não raro, também viabilizam o disfarce para a disseminação do fenômeno espúrio da pejetização, a exemplo do que ocorre na contratação de médicos plantonistas para as unidades de saúde pública, por meio de associações forjadas para tais fins.

Desse modo, a prática fraudulenta em comento traz consigo toda uma conjuntura de condutas ilícitas que exorbitam à seara laborativa – v. g. fraude ao concurso público, improbidade administrativa -, configurando verdadeira transgressão em massa aos diversos princípios basilares do ordenamento jurídico pátrio: princípios constitucionais, administrativos e trabalhistas, além do regramento contido em diversas leis infraconstitucionais.

#### **4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO**

O art. 127 da CBRF/88 define que o “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

Vale dizer, o Ministério Público integra o rol das funções essenciais à justiça, salvaguardando o interesse público na condição de fiscal da lei (*custos legis*) ou, também, atuando no polo ativo ou passivo da relação processual.

O Ministério Público na Constituição de 1988 recebeu uma conformação inédita e poderes alargados. Ganhou o desenho de instituição voltada à defesa dos interesses mais elevados da convivência social e política, não apenas perante o Judiciário, mas também na ordem administrativa. Está definido como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127) [...]. (MENDES; BRANCO, 2014, p. 898)

---

máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos [...].

A divisão dos órgãos que integram o Ministério Público Brasileiro ocorre em paralelo a dos órgãos jurisdicionais perante os quais cada um atua. Com efeito, têm-se o Ministério Público da União - composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) - e o Ministério Público dos Estados (MPE).

O Ministério Público do Trabalho (MPT) é o ramo do Ministério Público da União com atribuições para atuar perante a Justiça Especializada do Trabalho (art. 83 da Lei Complementar 75/93).

Nesse liame, a prática fraudulenta da pejetização constitui irregularidade inserida na esfera de atuação do MPT, mesmo que proveniente da Administração Pública. Isto porque, em que pese ser a justiça comum competente para dirimir as controvérsias de contratação temporária de servidor público, o Ministério Público buscará a desconstituição da empresa fraudulenta para os fins pejetizantes. (BRASIL, TRT – 5ª Região)

Nesse sentido, a CONAP (Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública), se originou com a Portaria da Procuradoria Geral do Trabalho nº 409, de 14 de outubro de 2003, e tem como um de seus objetivos o combate à prática da simulação de contrato no setor público através da pejetização.

O procurador do trabalho, Luís Antônio Camargo de Melo *apud* (MIESSA; CORREIA, 2013, p. 56), ao tratar das metas esquadrihadas pela CONAP, doutrina que “tem o objetivo de coibir atos de desrespeito à legislação constitucional e trabalhista pela Administração Pública, notadamente a inobservância de princípio do concurso público e a prática de atos de improbidade administrativa”.

Dessa forma, as consequências advindas com a pejetização na Administração Pública, não raro, demandam uma atuação Ministerial conjunta entre o MPT e outros órgãos do Ministério Público, mormente o MPF, MPDF e MPE, para sejam investigados, também, os casos de improbidade administrativa, burla ao concurso público, além de outros aspectos que estejam inseridos nas esferas de suas respectivas atribuições de defesa aos interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos.

## **5 CONDISERAÇÕES FINAIS**

As transformações históricas vivenciadas pela sociedade interferem diretamente na construção e aplicação dos regramentos jurídicos. Nesse sentido, os efeitos socioeconômicos

advindos com a Revolução Industrial do século XVIII retratam o desrespeito em massa à dignidade humana laboral, sob a égide dos pensamentos capitalistas difundidos no século XIX.

Com efeito, o direito do trabalho precisou enfrentar verdadeiras ondas de reivindicações para que os países se conscientizassem sobre a relevância jurídica da problemática, e, aos poucos, regulamentassem os direitos dos trabalhadores nos moldes dos preceitos insculpidos pelo Estado Social Democrático de Direito.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 alberga as disposições sociais trabalhistas no rol dos direitos e garantias fundamentais (art. 7º) como forma de eleger um patamar privilegiado a estes direitos. Não obstante, algumas técnicas fraudulentas vêm sendo articuladas pelos tomadores de serviços públicos e/ou privados para mitigar as implicações jurídicas decorrentes da relação de trabalho.

As condutas fraudulentas sobreditas foram acentuadas e viabilizadas pela flexibilização dos direitos trabalhistas, manejadas com o escopo de afastar a incidência destes direitos. Dentre os artifícios ilícitos, a pejetização exsurge como forma de camuflar o trabalhador (pessoa física) em pessoa jurídica, para que o contrato seja regido pelo direito civil/empresarial.

Destarte, o fenômeno da pejetização constitui condição imposta pelo tomador do serviço, para fins de contratação ou permanência no labor. Ainda, mesmo que o empregado prefira ser contratado como pessoa jurídica, a pejetização deve ser deflagrada, reconhecendo o vínculo direito do empregado e/ou desconstituindo a empresa forjada, em atenção ao princípio da Primazia da Realidade sobre a Forma.

Nesse contexto, a pejetização no âmbito da Administração Pública representa relevante problemática que vem sendo enfrentada atualmente pelo judiciário, notadamente porque seus efeitos extrapolam a seara laboral, o que enseja a atuação dos mais diversos órgãos da justiça brasileira.

A supremacia do interesse público permite que a Administração Pública goze de prerrogativas e privilégios em face do particular. De fato, o direito administrativo possui regramento próprio indisponível que norteia as contratações para prestação de serviço público, a começar da obrigatoriedade de concurso público para provimento de cargos e funções públicas (art. 37, II, CBRF/88).

Outrossim, são formas admitidas para prestação do serviço público sem prévia necessidade de concurso: contratações temporárias (art. 37, IX, CBRF/88), licitações

dispensáveis (art. 24, IV, da Lei 8.666/93), contratos de parcerias (art. 2º da Lei 11.079/2004) e demais.

No entanto, com a pejetização o administrador desvirtua a finalidade das hipóteses de contratação supramencionadas, maquiando os vínculos trabalhistas *intuito personae* firmados entre o prestador e o tomador do serviço público, como forma de precarizar a relação jurídica e minimizar os gastos financeiros por parte da Administração, incorrendo, também, em improbidade administrativa (art. 11 da Lei 8429/92)

A saúde pública concentra a maior parte dos casos de pejetização, especialmente nas contratações de profissionais médicos. Isto porque o direito fundamental à saúde requer a imediata e adequada prestação dos serviços públicos, muitos deles, inclusive, com urgência de atendimento, o que facilita a caracterização deste “excepcional interesse público” e preenchimento dos requisitos exigidos para configurar a contratação temporária e a licitação dispensável.

Por sua vez, o contrato de parceria também vem sendo executado fraudulentamente pela Administração para os fins pejetizantes, por meio do qual o parceiro privado (v. g. hospital) contrata os serviços profissionais de uma empresa terceirizada forjada para estes fins - “quarteirização”.

A atuação do Ministério Público de Trabalho parece ser imprescindível ao combate da prática fraudulenta analisada, tendo em vista a amplitude de seus poderes e importância de suas atribuições para a defesa da ordem jurídica e dos direitos transindividuais na seara laboral. Nesse diapasão, a CONAP (Coordenaria Nacional de Combate às Irregularidades na Administração Pública) constitui relevante iniciativa do referido órgão ministerial para extirpar a prática espúria da pejetização, por meio de projetos e posturas proativas.

Desse modo, os efeitos deletérios da pejetização na Administração Pública ultrapassam os limites da seara trabalhista, atingindo outras esferas de atuação, a exemplo da fraude ao concurso público, improbidade, dentre outras condutas que exigem uma atuação integrada entre órgãos do Ministério Público e uma solução uniforme pelo Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B. C. da C. O fenômeno da pejetização à luz dos princípios trabalhistas no contexto da flexibilização. **Revista da Escola Superior da Magistratura Trabalhista da Paraíba**, João Pessoa, n. 4, ano 4, out. 2011.. Disponível em: <[http://www.amatra13.org.br/arquivos/revista/REVISTA%20DA%20ESMAT%2013%20ANO%204%20N%204%20OUT%202011\[PARA%20IMPRESS%C3%83O%20COM%20302%20PAGINAS\].pdf](http://www.amatra13.org.br/arquivos/revista/REVISTA%20DA%20ESMAT%2013%20ANO%204%20N%204%20OUT%202011[PARA%20IMPRESS%C3%83O%20COM%20302%20PAGINAS].pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BARROS, A. M. de. **Curso de Direito do Trabalho**. 9ª ed., São Paulo: LTr, 2013.

BRASIL. **Lei 11.190 de 2005**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111196.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 1992**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.079 de 2004**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.745 de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8745cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 1993**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

BRASIL. **Tribunal Superior do Trabalho**. *Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 639-35.2010.5.02.0083*, da 3ª turma. Relator: Min. Maurício Godinho Delgado. Brasília, DF, Data de Julgamento: 19/06/2013, Data de Publicação: 21/06/2013. Lex: jurisprudências dos Tribunais Superiores. Disponível em: <<http://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23541481/agravo-de-instrumento-em-recurso-de-revista-airr-6393520105020083-639-3520105020083-tst>>. Acesso em: 10 nov. 2015. (grifo nosso)

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho – 2ª Região**. *Recurso Ordinário nº 00000758.2010.5.02.0002*, da 6ª turma. Relator Des. Valdir Florindo. São Paulo, SP, Data de Julgamento: 28/04/2015, Data de Publicação: 07/05/2015. Lex: jurisprudências dos Tribunais Regionais do Trabalho. Disponível em: <<http://trt-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/202088633/recurso-ordinario-ro-75820105020002-sp-0000075820105020002-a28>>. Acesso em: 10 nov. 2015. (grifo nosso)

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. *Agravo em Recurso Extraordinário nº 736214*. Relator Min. Teori Zavascki, Brasília, DF, Data de Julgamento: 12/03/2015, Data de Publicação: DJe-055 20/03/2015. Lex: jurisprudência dos Tribunais Superiores. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178768824/recurso-extraordinario-com-agravo-are-736214-df-distrito-federal-0075000-8820065170101>>. Acesso em: 10 nov. 2015 (grifo nosso)

BRASIL. **Tribunal Regional do Trabalho – 5ª Região**. *Recurso Ordinário nº 00004893120115050311*. Relator Des. Paulo Sérgio, da 4ª turma, Salvador, Data do Julgamento: 16/07/2014, Data de Publicação: DJ 22/07/2014. Lex: jurisprudências dos

Tribunais Regionais do Trabalho. Disponível em: <<http://trt-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/158308385/recurso-ordinario-record-4893120115050311-ba-0000489-3120115050311/inteiro-teor-158308393>>. Acesso em: 10 nov. 2015

CARVALHO, M. A. L. de. **Pejotização e descaracterização do contrato de emprego: o caso dos médicos em Salvador**. 2010. 153f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania). Universidade Católica do Salvador, UCSAL, Salvador, 2010. Disponível em: <[http://tede.ucsal.br/tde\\_arquivos/4/TDE-2010-10-22T124554Z-161/Publico/MARIA%20AMELIA%20LIRA%20DE%20CARVALHO.pdf](http://tede.ucsal.br/tde_arquivos/4/TDE-2010-10-22T124554Z-161/Publico/MARIA%20AMELIA%20LIRA%20DE%20CARVALHO.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2015.

CASSAR, V. B. **Direito do Trabalho**. 8ª ed., Rio de Janeiro: método, 2013.

CUNHA JÚNIOR, D. da. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed., Salvador: JusPodivm, 2011, Pág. 923.

DELGADO, M. G. **Curso de Direito do Trabalho**. 14ª ed., São Paulo: LTr, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ, L. de A.. Comentário ao artigo 37, XXI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed., São Paulo: Edit. Malheiros, 2014.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

MIESSA, E. (Org.); CORREIA, H. (Org.). **Estudos aprofundados MPT: Ministério Público do Trabalho**. 2ª ed., Salvador: juspodivm, 2013.

SCATOLINO, G.; TRINDADE, J. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª ed., Salvador: JusPodivm, 2015.