

RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DOS ENTES PÚBLICOS POR DÉBITOS TRABALHISTAS DE EMPRESAS TERCEIRIZADAS: A ILEGAL APLICAÇÃO DA SÚMULA 331, IV, DO TST.

Katarina Rocha Brandão
Procuradora Federal no Estado da Bahia

Há dois principais entendimentos acerca do tema proposto divergindo no ordenamento jurídico brasileiro. O primeiro deles propõe a responsabilização subsidiária dos entes públicos por débitos trabalhistas de empresas terceirizadas. Esta tese encontra respaldo na Súmula 331, IV, do C. TST, na redação dada pela Resolução nº 96/2000, que afirma: “O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21-6-1993)”.

O entendimento diametralmente oposto é aquele que exclui a responsabilização subsidiária dos entes públicos com base no art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93, que dispõe: “O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. §1º- A inadimplência do contratado com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilização por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)”.

Tal tese é encontrada com menor frequência na doutrina e nos julgados brasileiros, é verdade. No entanto, será a tese adiante defendida, uma vez que entendemos ser ilegal a aplicação da Súmula 331, IV, do TST, de forma genérica, aos entes da Administração Pública. Para tanto, pretendemos elucidar e rebater os fundamentos da tese impugnada, pedindo licença aos seus seguidores, tentando provocar, assim, a reflexão do leitor para os nossos argumentos. Eis o nosso desafio.

Pois bem. Grande é a dificuldade de a Administração Pública defender-se judicialmente em reclamações trabalhistas envolvendo empresas terceirizadas e isentar-se da responsabilidade subsidiária, hoje em dia amplamente aplicada no âmbito da Justiça Laboral. Antes da revisão da Súmula 331 do TST, dada em 2000, o tema era mais conflitante, havia julgados favoráveis aos entes públicos que se baseavam na Lei de Licitações e nos princípios constitucionais da legalidade e da não contratação de pessoal sem prévia habilitação em concurso público, e havia julgados desfavoráveis, que se fundamentavam no princípio protetivo e no princípio da isonomia. Entretanto, após a mencionada revisão, deparamo-nos com uma enxurrada de decisões desfavoráveis aos entes públicos. Tais decisões seguem o entendimento do TST, aplicando a súmula de maneira irrestrita: se há contrato

administrativo de prestação de serviço entre os reclamados e se são procedentes as verbas trabalhistas reclamadas, condena-se subsidiariamente o ente público, simplesmente, sem sequer indagar a presença dos **fundamentos da súmula** no caso concreto.

Primeiramente, observa-se que, apesar de a Súmula 331, IV, do TST ser contrária a Lei nº 8.666/93, as decisões desfavoráveis à Administração Pública aplicam-na sem ao menos declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da lei. Isso é um fato relevante, pois súmula alguma tem o condão de afastar dispositivo de lei não declarado inconstitucional. Ainda mais se tratando de assunto pertinente à Administração Pública, inegavelmente vinculada ao princípio da legalidade.

Há quem argumente, para anular a divergência, que o §6º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 trata de responsabilidade solidária, e não de responsabilidade subsidiária. Mas o sentido da lei é cristalino, pois dispõe sobre responsabilização secundária pelo não adimplemento dos débitos trabalhistas, ou seja, responsabilidade “transferida” para o tomador de serviços, não mencionando qualquer espécie de obrigação comum a dois devedores principais, que caracteriza o instituto da solidariedade.

A Súmula 331, IV, do TST, ao consagrar a responsabilidade subsidiária de entes privados pelos encargos trabalhistas inadimplidos por empresas terceirizadas, fundamenta-se na responsabilidade civil decorrente das culpas *in eligendo* e *in vigilando*. Entende-se que a tomadora de serviços tem culpa pela escolha inadequada de empresa financeiramente inidônea e por não a fiscalizar no que tange ao cumprimento das obrigações trabalhistas. Trata-se de responsabilidade de natureza civil, uma vez que a relação jurídica formada entre a empresa tomadora de serviços e os empregados da empresa prestadora advém de contrato pactuado na esfera civil. Portanto, a referida súmula baseia-se nas seguintes normas do Código Civil (2002):

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Outra justificativa para aplicar a responsabilidade subsidiária em todos os casos de terceirização lícita é dada pela interpretação analógica do art. 455 da CLT, que firma a responsabilidade subsidiária do empreiteiro no caso de inadimplemento dos encargos trabalhistas pelo subempreiteiro.

Quanto a sua aplicação aos entes públicos, frente à inadimplência da empresa terceirizada, a justificativa é a mesma, apesar de o vínculo formado entre as partes inserir-se no campo do direito administrativo. Seus defensores justificam ainda a responsabilização subsidiária do Estado com base no art. 37, §6º, da CF/88, que trata da responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros por seus agentes.

Quanto à responsabilidade subjetiva, esta se encontra estruturada nos elementos dano – culpa – nexa de causalidade. O dano é o inadimplemento das

verbas trabalhistas. O elemento culpa, na hipótese de responsabilidade subsidiária, vincula-se à culpa *in eligendo*, configurada na má eleição da empresa terceirizada, e à culpa *in vigilando*, resultante da ausência de fiscalização. E quanto ao nexo de causalidade? Segundo os defensores da tese positiva, o nexo configura-se por ser o fato imputável ao tomador de serviços, má eleição e falta de fiscalização, a causa necessária e suficiente para a ocorrência do dano.

No caso das ações trabalhistas aqui questionadas, entendemos que a conduta da Administração, em regra, não determina a lesão sofrida pelos empregados da empresa terceirizada, mas sim a conduta da própria empresa, que, às vezes, depois de causar prejuízo a seus empregados, até desaparece.

Todos sabem da capacidade de determinadas empresas apresentarem-se regularmente perante o procedimento licitatório e, durante a execução do contrato, finalmente, apostarem no golpe contra o erário.

O que defendemos é que o inadimplemento dos encargos trabalhistas por parte do empregador terceirizado não pode ser a única condição para a condenação subsidiária dos órgãos públicos. Para que o ente público seja condenado a arcar com tal ônus é preciso configurar a sua participação na causa do evento danoso. Ora, se do ponto de vista administrativo não basta aquela premissa para imputar a responsabilidade aos agentes da Administração, por que do ponto de vista jurídico a multicitada súmula é aplicada sem se perscrutar acerca da participação ou não do ente público no nexo de causalidade vinculado à responsabilização?

Ainda temos que lembrar o princípio da presunção da legalidade dos atos administrativo. *A priori*, toda contratação dá-se de forma lícita. Eventual culpa na escolha de empresa inidônea deverá ser comprovada, e isso é muito raro acontecer porque o procedimento licitatório está vinculado a uma normatização específica. A escolha da empresa vencedora é feita com critérios objetivos, afirmando Meirelles (1999, p. 249) que:

É princípio de toda licitação que seu julgamento se apóie em fatores ‘concretos’ pedidos pela Administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa a afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento (arts. 44 e 45).

E mais: existe a adjudicação compulsória ao vencedor da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, é precário afirmar que a inadimplência da contratada perante seus empregados deveu-se por culpa do órgão público em escolher empresa inidônea, até mesmo porque, necessariamente, a inadimplência trabalhista da contratada, envolvendo determinada terceirização, ocorrerá após a contratação. A terceirização ilícita perante a Administração Pública, assim, deverá ser comprovada nos autos.

Diz-se que se estabelecendo a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, naturalmente este se acautelará evitando a contratação de empresas inidôneas, inclusive tomando medidas para se garantir quanto ao descumprimento de obrigações por parte da empresa prestadora de serviços, exigindo, por exemplo, a caução. Se assim não agir, emergirá sua culpa *in eligendo* e *in vigilando*. Só que,

tratando-se de órgãos públicos contratantes, o jurista tem o dever de lembrar que a legislação administrativa traz regras que vinculam o procedimento licitatório, e que, portanto, o ente público não poderá tomar medidas defensivas não previstas em lei. Entendemos que o órgão público não poderá sequer impor como condição para contratar a comprovação de que a empresa não responde a reclamações trabalhistas. Isso poderia ferir a participação isonômica de certame licitatório que merece ser observada. Ainda mais quando se sabe, repita-se, que a eventual inadimplência do empregador necessariamente ocorrerá durante a execução do contrato de prestação de serviços, e não no momento da contratação. Sendo válido, neste momento, apontarmos o dispositivo da Lei nº 8.666/93 pertinente:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

A determinação da idoneidade do licitante é dada através da fase de habilitação. Segundo Justen Filho (2002, p. 295) esta fase trata-se de “*um conjunto de requisitos que se poderiam dizer ‘indiciários’, no sentido de que sua presença induz a presunção de que o sujeito dispõe de condições para executar satisfatoriamente o objeto licitado*”.

Os requisitos de habilitação estão elencados no art. 27 da Lei de Licitações (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da CF/1988).

Como se vê, até mesmo para analisar o caráter idôneo da empresa a Administração está vinculada à lei, levando o autor acima citado a dizer ser “*inviável o ato convocatório ignorar os limites legais e introduzir novos requisitos de habilitação, não autorizados legislativamente*” (2002, p. 295).

No que tange à regularidade fiscal da empresa, a lei exige comprovação de regularidade relativa aos encargos sociais instituídos por lei – Seguridade Social e FGTS. A lei não exige comprovação quanto ao cumprimento de encargos trabalhistas (art. 29, IV).

É certo que a autoridade administrativa *podrá* exigir prestação de garantia nas contratações de serviços terceirizados (art. 56), a seu critério, em cada caso, desde que prevista no edital, em até 5% do valor do contrato, cabendo ao contratado optar entre caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança-bancária, a ser restituída após a execução do contrato.

Para Justen Filho (2002, p. 468) *“presume-se que o sujeito que preenche os requisitos constantes da habilitação e cuja proposta é selecionada como vencedora disporá de total condição para executar satisfatoriamente o objeto do contrato”*. A garantia representa, portanto, um instrumento para *eliminar riscos de insucesso*. No entanto, como assevera o próprio autor, esta questão de exigir garantia é delicada, pois, por um lado, envolve medida acauteladora de interesse público, e, por outro, pode representar um encargo econômico-financeiro para a empresa, podendo, inclusive, inviabilizar a participação de determinadas empresas no certame. Por tais razões é que a exigência da garantia fica a cargo da discricionariedade da Administração, podendo (devendo) ser exigida apenas nos casos que se faça necessária, ou seja, quando existirem riscos de lesão ao interesse público. Ousamos dizer que esta análise é problemática, e que, por isso, na maioria das vezes, em se tratando de prestação de serviços terceirizados, não se exige tal garantia.

O referido autor afirma ainda que a garantia pode produzir malefícios. *“Tanto reduz o número de licitantes como acarreta elevação dos custos para a Administração”* (2002, p. 468).

Oportuno registrar aqui decisão do TCU que arquivou representação feita em face da CEF, por esta ter sido condenada em reclamação trabalhista a responder subsidiariamente pelo inadimplemento de encargos trabalhistas por parte de empresa terceirizada. Trata-se do Processo nº 014.762/2001-1, Acórdão 312/2004 – Plenário, cujo Relator, Ministro Benjamin Zymler, assim consignou no seu voto:

5. Há de se considerar que o contrato foi financeiramente vantajoso para a Caixa Econômica Federal, conforme registrado nos autos. Ademais, a rescisão contratual, de fato, pressupõe, ao menos quanto ao momento de sua utilização, margem de discricionariedade para o gestor - mormente quando se trata de serviço essencial para o funcionamento do órgão. Por fim, há de se frisar que não há, nos autos, registro no sentido de que o contrato não fora - à exceção da questão dos encargos trabalhistas - cumprido a contento.

Vê-se que a questão da responsabilização estatal não é simples. No momento da contratação de empresa prestadora de serviço, é obrigatória a inclusão de cláusulas que estabeleçam as responsabilidades das partes (art. 55, VII) no contrato, dentre estas há o estabelecimento da responsabilidade exclusiva da prestadora pelo pagamento dos encargos trabalhistas aos seus empregados, cabendo ao ente público fiscalizar a execução do contrato. Ademais, o não cumprimento das cláusulas contratuais constitui motivo para a rescisão do contrato (art. 78, I). Porém, o que ocorre na prática é que, quando a Administração toma conhecimento do inadimplemento relativo aos encargos trabalhistas, e assim resolve rescindir o contrato, a dívida trabalhista já foi gerada.

Não se pode atribuir, na hipótese acima, a causalidade do dano ao ente público.

Nestes casos de inadimplemento de verbas trabalhistas, a Administração pode e deve rescindir unilateralmente o contrato. A rescisão unilateral (art. 80, I), em casos extremos e urgentes, dá o direito ao ente público de assumir administrativamente o seu objeto, inclusive utilizando-se do pessoal empregado, executar eventual garantia contratual, bem como reter créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos sofridos. Contudo, essa intervenção da

Administração, autorizada por lei, visa evitar maiores prejuízos em casos de extrema necessidade. Trata-se de uma faculdade a ser utilizada, se necessária.

Impõe-se aqui uma análise objetiva. De duas, uma; a terceirização na Administração Pública ou obedece aos procedimentos legais, sem vícios, ou é feita de forma irregular, com conivência do órgão público contratante.

No primeiro caso, aplica-se a norma administrativa do art. 71, §6º, que proíbe a transferência de responsabilidade para o ente público quanto aos débitos trabalhistas da empresa terceirizada, pois tal norma presume a regularidade da licitação e contratação sobre o que dispõe a lei. Se comprovada a segunda hipótese, aí sim, aplica-se a Súmula 331 do TST, com interpretação sistemática dos seus incisos II e IV, vejamos:

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).

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21-6-1993).

Da análise dos incisos acima verifica-se que, se a contratação irregular de trabalhadores, mediante empresa interposta, não pode gerar vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública, por princípio constitucional, e se os mesmos não podem ficar a mercê da sorte, em atenção ao princípio protetor, nestes casos, e somente nestes (terceirização ilícita comprovada), aplica-se a responsabilidade subsidiária do ente estatal ditada pelo inciso IV da referida súmula.

Ainda. O princípio protetor que norteia o direito trabalhista justifica a responsabilização subsidiária do tomador de serviços, porém, quando se trata de ente público, os princípios da legalidade e do interesse público sobrepõem-se àquele. O ente estatal não pode arvorar-se e fazer o que a lei não permite a ponto de fiscalizar o cumprimento de obrigações trabalhistas no lugar dos órgãos próprios competentes para tal mister, tampouco pode antever futura inadimplência trabalhista da empresa terceirizada no momento da contratação, tendo a empresa proponente apresentado documentos comprobatórios de sua regularidade técnica-financeira no momento da licitação, não podendo ainda a Administração alijá-la do processo licitatório por mera “desconfiança” quanto a sua idoneidade. E mais, não pode a coletividade pública arcar com débitos trabalhistas individuais, uma vez que o interesse privado não pode prevalecer sobre o interesse público.

Quando o magistrado condena o ente estatal em responsabilidade subsidiária por débitos trabalhistas de terceiros está ele envolvendo o erário – ou seja, dinheiro público! De sorte que assim não pode proceder, de forma indiscriminada, sem analisar caso a caso, sem perquirir os fatos relacionados à alegada ilicitude da terceirização.

O que ocorre na prática administrativa é que, na hora de licitar e contratar, os órgãos públicos encontram-se atados à legislação específica. Recebendo a documentação regular das proponentes, a Administração Pública não consegue “adivinhar” a futura inadimplência trabalhista da empresa vencedora.

Por conseguinte, a nossa tese é a de que, a responsabilidade subsidiária, em regra, não deve ser aplicada aos entes públicos, sobretudo quando todos os procedimentos legais para a contratação do serviço terceirizado foram observados. Para aplicar esta condenação, portanto, há que ser analisado, caso a caso, se houve, de fato, fraude na terceirização, com participação comprovada do ente público, aplicando-se, assim, o inciso IV da Súmula 331 do TST.

Por isso defendemos a tese de que, no processo trabalhista, nestes casos, mister analisar a legalidade da contratação pública, bem como eventual ato ilícito concreto decorrente de ação, omissão, negligência ou imprudência do agente administrativo, levando-se em consideração os aspectos administrativos que envolvem a dita contratação, e não apenas condenar indistintamente o ente público em face do entendimento sumulado pelo TST. Defendemos, ainda, que a Justiça Obreira terá competência material para averiguar a contratação administrativa, uma vez que o tema posto em litígio decorre, neste caso, da relação de trabalho firmado entre a empresa terceirizada e seus empregados em vista do contrato administrativo (art. 114, IX, da CF/1988).

Curioso registrar que, segundo a lição de Dora Maria de Oliveira Ramos (apud MARCANTE, 2005, p. 30) *“a responsabilidade do Estado deve limitar-se à terceirização ilícita, ou seja, quando presente a pessoalidade, a subordinação, e demais elementos da relação de emprego, configurando-se a fraude de que trata o art. 9º da CLT. (...) não há previsão para a hipótese de culpa ‘in vigilando’ e culpa ‘in eligendo’, uma vez que inexistente o dever de fiscalização por parte do Estado. (...) há a obrigação de apurar as dívidas previdenciárias e não as trabalhistas”*. No entanto, o posicionamento de Marcante contradiz a tese de Dora Maria. Para ela (2005, p. 33) *“se a escolha do melhor licitante recaiu em empresa que, ‘exempli gratia’, veio a falir durante a execução do contrato, significa que o inadimplemento de obrigações trabalhistas é consequência da má escolha pela Administração Pública.”*

Data vênia, ousamos discordar da tese de Marcante. É que a causa do inadimplemento trabalhista, nesses casos, é a própria falência da empresa. A escolha da contratada pela Administração Pública dá-se bem antes deste evento. O fato era imprevisível (a menos que se comprove o contrário). Ora, uma empresa terceirizada falida também pode deixar de cumprir com suas obrigações fiscais, por exemplo. E neste caso, seria o ente público contratante também responsável por tais débitos?

Apenas há na lei, vale ressaltar, responsabilidade solidária do ente público com a empresa empregadora quanto aos encargos previdenciários (art. 71, §2º, da Lei nº 8.666/93), mitigada em face do regime de retenção dos 11% (art. 31 da Lei nº 8.212/91).

Por sua vez, a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros por seus agentes (art. 37, §6º, da CF/1988), por se tratar de imperativo constitucional, hierarquicamente superior, seria a única regra possível a afastar a vedação de que trata o art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93.

No caso de responsabilidade objetiva, sabe-se que é imposta a reparação do dano independente de qualquer análise acerca de culpa, segundo a teoria do risco. No entanto, indispensável é o elemento do nexo de causal. Assim, esta hipótese difere da responsabilidade subsidiária, uma vez que na terceirização pública o nexo causal não contempla a participação do órgão estatal, conforme dito acima. Quem dar causa ao dano pelo não pagamento das verbas trabalhistas só pode ser quem pode evitá-lo, ou seja, o empregador formal. Em terceirização lícita, em que todos os procedimentos administrativos obedeceram aos ditames legais, o ente público contratante está isento de eventual responsabilização por débitos trabalhistas da empresa contratada, nos termos do art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93.

Assim, a aplicação da Súmula 331, IV, do TST aos entes da Administração Pública só é válida nos casos em que ficar comprovado que o ente público não seguiu a risca os procedimentos legais da licitação e da contratação, e que, assim, agiu com culpa, concorrendo para o dano.

A **matéria de fato** a ser deduzida em juízo pelo representante judicial do órgão público restringe-se à legalidade da contratação.

Quanto à matéria relativa aos encargos trabalhistas em si, o órgão público sequer possui conhecimento e competência para tratar do assunto, uma vez que o vínculo empregatício, *in casu*, dá-se entre os reclamantes e a empresa prestadora de serviços. Tão-somente poderá (e deverá) discutir, além da legalidade da contratação, questões atinentes às multas (FGTS, CLT467, CLT477).

No mais, o representante judicial do ente público deverá deduzir a questão jurídica da não responsabilização do ente em face do art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93, com o ônus de comprovar a licitude da contratação, ou seja, demonstrar que o ente público cumpriu todas as formalidades previstas na lei. Lembrando-se que, por óbvio, não se pode exigir do órgão público um prévio conhecimento de futura inidoneidade da empresa, isto é, no momento da escolha, como dito acima, também como não se pode impor ao ente a fiscalização das obrigações trabalhistas, por não se tratar de obrigação prevista em lei.

O problema é que a essas questões não é dada a devida importância. A jurisprudência sumulada pelo TST é aplicada de forma indistinta, sem se perquerir e comprovar os fatos em cada caso concreto, provocando, muitas e muitas vezes, aplicação ilegal da Súmula 331, IV, daquela E. Corte Superior.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 2. ed. São Paulo: Ltr, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

MARCANTE, Carolina Pereira. *A responsabilidade subsidiária do Estado pelos encargos trabalhistas decorrentes da contratação de serviços terceirizados*. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 9, n. 566, 24 jan. 2005. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=6209>>. Acesso em: 30 jul. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.