

A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS JURÍDICOS E A RESPONSABILIDADE DO ESTADO

THE OUTSOURCING OF LABOR IN PUBLIC ADMINISTRATION: LEGAL ASPECTS AND STATE RESPONSIBILITY

Marivania Evangelista da Silva¹
Ícaro Maia Chaim²

SILVA, Marivania Evangelista da; CHAIM, Ícaro Maia. **A terceirização de mão de obra na administração pública: aspectos jurídicos e a responsabilidade do Estado**. 20 páginas, 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Centro Universitário UNINORTE – Rio Branco, 2025.

RESUMO

A terceirização de mão de obra na administração pública tem se consolidado como uma estratégia utilizada para aumentar a eficiência e reduzir custos. Este trabalho analisa os aspectos jurídicos da terceirização, enfatizando a responsabilidade subsidiária do Estado em relação aos contratos com empresas terceirizadas. Com base em uma revisão bibliográfica e na análise da legislação e jurisprudência, a pesquisa revela que, apesar da consolidação da terceirização no ordenamento jurídico brasileiro, sua implementação ainda enfrenta desafios significativos. A prática da terceirização, que se originou nas empresas privadas, busca transferir atividades secundárias e, mais recentemente, atividades-fim para prestadoras de serviços. O contexto brasileiro, especialmente a partir de 2017, permitiu essa ampliação, embora a Constituição Federal de 1988 ainda imponha restrições, como a proibição de substituir cargos que exigem concurso público. A análise indica que a terceirização pode trazer flexibilidade e produtividade, mas também levanta questões sobre a precarização das condições de trabalho e o impacto nos direitos trabalhistas. Um dos principais pontos abordados é a responsabilidade subsidiária do Estado, que implica que a administração pública pode ser responsabilizada por débitos trabalhistas se não houver uma fiscalização adequada dos contratos terceirizados. A jurisprudência, especialmente as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), tem sido crucial para definir os limites dessa responsabilidade, destacando que a mera inadimplência da empresa contratada não transfere automaticamente essa responsabilidade ao Estado. Além disso, o trabalho discute a necessidade de uma gestão eficiente e de controles rigorosos na contratação de serviços terceirizados, enfatizando a importância do planejamento estratégico e da fiscalização. A pesquisa conclui que a terceirização, quando utilizada de maneira adequada, pode ser uma ferramenta eficaz para

¹ Discente do 9º período do curso de bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Uninorte.

² Docente, graduado em Direito pela Faculdade Barão do Rio Branco. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Advogado. Assessor Jurídico na Procuradoria Geral do Estado do Acre. Coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário Uninorte.

modernizar a administração pública, desde que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados e a moralidade administrativa seja mantida. Em suma, a terceirização de mão de obra na administração pública representa um fenômeno complexo que exige atenção e responsabilidade. A pesquisa destaca a importância de um marco regulatório robusto e de práticas de governança que garantam a proteção dos direitos trabalhistas e a eficiência dos serviços públicos.

Palavras-chave: terceirização; administração pública; responsabilidade subsidiária; direito do trabalho; gestão de contratos.

ABSTRACT

The outsourcing of labor in public administration has become a strategy used to increase efficiency and reduce costs. This paper analyzes the legal aspects of outsourcing, emphasizing the subsidiary liability of the State in relation to contracts with outsourced companies. Based on a literature review and analysis of relevant legislation and jurisprudence, the research reveals that, despite the consolidation of outsourcing in the Brazilian legal framework, its implementation still faces significant challenges. The practice of outsourcing, which originated in private companies, seeks to transfer secondary activities and, more recently, core activities to service providers. The Brazilian context, especially since 2017, has allowed for this expansion, although the Federal Constitution of 1988 still imposes restrictions, such as the prohibition of replacing positions that require a public competition. The analysis indicates that outsourcing can bring flexibility and productivity, but also raises questions about the precarization of working conditions and its impact on labor rights. One of the main points addressed is the subsidiary liability of the State, which implies that public administration can be held accountable for labor debts if there is inadequate oversight of outsourced contracts. Jurisprudence, particularly decisions from the Supreme Federal Court (STF), has been crucial in defining the limits of this liability, highlighting that mere default by the contracted company does not automatically transfer this responsibility to the State. Furthermore, the paper discusses the need for efficient management and rigorous controls in the hiring of outsourced services, emphasizing the importance of strategic planning and oversight. The research concludes that outsourcing, when used appropriately, can be an effective tool for modernizing public administration, provided that workers' rights are respected and administrative morality is maintained. In summary, the outsourcing of labor in public administration represents a complex phenomenon that requires attention and responsibility. The research highlights the importance of a robust regulatory framework and governance practices that ensure the protection of labor rights and the efficiency of public services.

Keywords: outsourcing; public administration; subsidiary liability; labor law; contract management.

INTRODUÇÃO

A prática da terceirização de mãos de obra e serviços na contemporaneidade pelas empresas públicas e privadas tem sido bastante debatida em diversas áreas de

atuação como: administração, direito, contábil, entre outras. Esse debate se dá entorno do baixo custo, as mudanças que ocasiona na relação empregado e empregador, na precarização das condições de trabalho e principalmente na redução dos direitos trabalhistas.

A terceirização da mão de obra chega como uma ferramenta moderna para as empresas competirem com o mercado globalizado, através do oferecimento de serviços e produtos de qualidade com baixos preços, através da contratação de mão de obra ou serviços especializados. A mesma pode ser compreendida como a transferência de serviços de atividades meio e agora também, atividade fim, de uma empresa para que seja realizada por outra empresa. Essa prática teve início nas empresas terceirizadas, mas logo passou a ser utilizada também nas instituições públicas.

Porém a terceirização na Administração Pública ocasiona mudanças estruturais dessas instituições, em consequência da necessidade de adequação para a transferência e acompanhamento dos serviços à outra empresa. Não se pode negar que a mesma trouxe flexibilidade, produtividade e competitividade, todavia, trouxe também diversos problemas de gestão e execução, impulsionando o surgimento de diversas jurisprudências e normatizações com o intuito de garantir a efetividade nos serviços.

Porém para a Administração Pública fazer uso da terceirização da mão de obra e serviços especializados, necessita está estruturada, com planejamento que contemple a gestão, execução, acompanhamento e fiscalização adequada para o alcance do objetivo proposto.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar como a Administração Pública tem adotado e gestado a terceirização da mão de obra, tanto de atividade meio, como atividade fim, seus aspectos jurídicos e responsabilidade, sendo o mesmo, ancorado nas legislações e normativas estabelecidas para a regulamentação dessa prática. Diante de tal contexto surge a problemática de pesquisa, como se dar a prática da terceirização na Administração Pública: aspectos jurídicos e a responsabilidade do Estado?

1 AVANÇO DA TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização no Brasil evoluiu de uma prática restrita a serviços secundários (anos 1930–1990) para uma realidade ampliada e legitimada pelo STF e pela legislação (a partir de 2017/2018). Atualmente, é um instrumento central da economia, mas continua levantando debates sobre precarização, direitos trabalhistas e limites no setor público. Na atualidade a terceirização de serviços e mão de obra é utilizada no mundo inteiro, nas mais diversas áreas de atuação. Surgiu com a chegada do trabalho assalariado, onde os mercadores, que eram os detentores do capital, passaram a subcontratar os serviços de artesões, não com o intuito de garantir a independência financeira, mas como forma de apropriação da mão de obra (DRUCK et al., 2018).

Com o passar dos anos, a terceirização foi expandida, em consequência da necessidade de um número maior de armas, onde a indústria bélica passou a distribuir algumas atividades para empresas prestadoras de serviços. Izidio (2017, p. 3) descreve que a “parceria entre militares e empresários se revelou um sistema inteligente célere de produção, pois se reduzia custos sem perda de qualidade, além de oportunizar, em tempo de guerra, trabalho para os que se encontravam ociosos.”

A utilização da terceirização de mão de obra perdurou no período da guerra, transformando-se em uma prática administrativa, que foi consolidada no pós-guerra. Com o avanço da industrialização, os meios e as relações de trabalho foram sendo modificadas, tornando o cenário propício para a expansão desta prática, pois a mesma oferecia lucros para uma e sobrevivência para outra (Izidio, 2017; Lima, 2018).

De forma bastante clara, Júnior (2013, p. 1) define a terceirização como “a transferência de algumas atividades (atividade-meio) para outras empresas, proporcionando um direcionamento maior de recursos para o melhor desenvolvimento da atividade-fim”. Essa transferência de atividades oportuniza à empresa contratante a minimização de custos, tal contratação de mão de obra, ou de serviços terceirizados é uma forma de descentralização de atividades para outra empresa, onde a empresa contratante passa a centrar seu foco de atenção nas atividades finalísticas da empresa. Enquanto Barbosa (2020), caracteriza a terceirização como uma relação trilateral, onde uma contratação da força de trabalho viabiliza que outra empresa prestadora de serviço execute uma atividade especializada dentro da empresa contratante.

Contudo, no início da terceirização de mão de obra, nem todos os serviços podiam ser repassados para a empresa contratada, sendo permitida a contratação de serviço meio, ou seja, aquela igualmente essencial para o bom funcionamento da

empresa, mas que não possui ligação direta com o produto final. Hoje a terceirização é plenamente permitida no setor privado, tanto em atividades-meio quanto em atividades-fim. No setor público, continua limitada pelo art. 37, II da CF/88: não pode substituir cargos que exigem concurso público, mas é comum em áreas como vigilância, limpeza, TI, *call center* e apoio administrativo. A prática se expandiu para serviços de saúde, educação, tecnologia e logística, antes considerados “núcleo” da atividade empresarial ou estatal.

2 BRASIL: TERCEIRIZAÇÃO E LEGISLAÇÕES

A terceirização chega ao Brasil na década de 1929, inicialmente com os produtores de café, que contratavam empresas especializadas para a execução de tarefas secundárias, como forma de garantir maiores lucros. No entanto, a terceirização no país passa por um longo período de estagnação retornando ao cenário nos meados de 1950 e 1960 com a chegada das empresas multinacionais brasileiras, ou seja, com a chegada das empresas automobilísticas, que terceirizava todas as peças para a montagem dos veículos (Mendonça et al., 2017; Girardi, 1999).

Girardi (1999, p. 4) descreve que, inicialmente, a terceirização tinha o objetivo apenas de reduzir a mão de obra, não como estratégia central para obter maiores lucros ou melhorar a qualidade dos serviços. Naquela época, ela não visava à eficiência, como ocorre na contemporaneidade, quando é considerada uma ferramenta “moderna da administração” que se baseia em um processo de gestão que leva à mudança estrutural da empresa. Com a redemocratização do país, na década de 1980, diversos movimentos foram levantados buscando melhores condições de trabalho e estabelecimento de direitos sociais, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse período, o neoliberalismo chega ao Brasil como uma proposta de crescimento econômico por meio da livre concorrência, oferecendo maior liberdade às iniciativas privadas e reduzindo a intervenção do poder estatal. Assim, as demandas do mercado passam a ser a principal força impulsionadora do desenvolvimento (Souza; Hoff, 2019). Entretanto o neoliberalismo foi na contramão do desenvolvimento, pois com a abertura do mercado, a introdução de multinacionais em solo brasileiro não oportunizou empregos, nem a privatização de diversas empresas brasileira, o que ocasionou a elevação da dívida interna e externa impedindo assim o desenvolvimento do país (Souza; Hoff, 2019).

Como alternativa de desenvolvimento por meio da descentralização administrativa e da responsabilização de terceiros pelos serviços de apoio, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995) implantou uma política de gestão pública baseada nas práticas do setor privado, fortalecendo o retorno da mão de obra terceirizada no Brasil (Pereira, 1988). Foi nesse contexto que a terceirização ganhou força e se expandiu para diversos setores da administração pública e privada, impulsionando o surgimento de várias empresas especializadas na prestação de serviços e na terceirização de mão de obra. No entanto, a introdução da terceirização também evidenciou a fragilidade dos direitos trabalhistas garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e pela Constituição Federal de 1988, levando juristas a criarem normas e legislações específicas para regulamentar tanto essa atividade quanto os direitos dos trabalhadores.

Segundo Mendonça *et al.* (2017, p. 6), a primeira legislação que faz referência à terceirização é a Lei nº 6.019 de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas. Essa lei define, em seu art. 2º, o trabalho temporário como aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender a uma necessidade transitória, reconhecendo, nos arts. 3º e seguintes, as atividades das empresas de trabalho temporário. Ainda na Lei nº 6.019/1974, nos arts. 4º e 5º, estão presentes a definição e os requisitos para o funcionamento dessas empresas, sendo assim entendido que “empresa de trabalho temporário” é aquela composta por pessoa física ou jurídica urbana que coloca à disposição de outras empresas trabalhadores devidamente qualificados, por elas remunerados e assistidos, de forma temporária. Para atuar legalmente, essas empresas devem estar registradas no então Departamento Nacional de Mão-de-Obra do Ministério do Trabalho e Previdência Social. É preciso estar atento às diferenças entre o trabalho temporário e a terceirização, pois o primeiro não pode ultrapassar o período de 90 dias, que é considerado como tempo de experiência. Já a terceirização pode ser estendida sem que se torne ilícita. Existem ainda duas diferenças fundamentais: o vínculo do trabalhador, que ocorre com a empresa prestadora do serviço e não com a contratante, e o fato de que o trabalhador temporário é livre para atuar em qualquer área, enquanto a terceirização atua em áreas específicas (Izidio, 2017).

Com a expansão da terceirização no Brasil, surgiram diversos conflitos trabalhistas decorrentes da violação de direitos do trabalhador já garantidos pela CLT, evidenciando a necessidade de legislações e normativas específicas para

regulamentar essa atividade. No entanto, inicialmente, as empresas terceirizadas só podiam atuar em áreas específicas, como serviços de vigilância e transporte de valores, conforme previsto na Lei nº 7.102 de 20 de junho de 1983.

Com o processo de redemocratização do país e a implantação do neoliberalismo, as empresas de terceirização ampliaram seu campo de atuação, colocando no mercado mão de obra especializada a baixo custo. Nesse contexto, os conflitos trabalhistas se intensificaram ainda mais, pois até então não existia uma legislação clara que regulamentasse de fato os deveres dessas empresas.

Foi na lacuna da lei que o Tribunal Superior do Trabalho – TST buscou regulamentar e garantir os direitos dos trabalhadores estabelecendo a Súmula 331 em 1993, que passou a ser considerada como uma das primeiras iniciativas na contemporaneidade de regulamentar algumas ações. Entretanto esta súmula sofreu diversas críticas, em consequência de apresentar falhas de segurança jurídica, conforme evidenciado por Campos (2018, p. 6) que a mesma “faz distinção entre os serviços instrumentais e finalísticos, considerando como uma questão crucial no debate sobre a terceirização.”.

É importante destacar que entre a primeira legislação sobre a terceirização de 1974 para a Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017 têm-se um longo período, onde os serviços terceirizados estavam ancorados apenas pela súmula 331 de 1993, desta forma, diversos direitos e deveres ficaram à mercê do entendimento dos legisladores. Ainda na Lei 6.019/1974 o art. 4º-A, com redação dada pela Lei 13.467/2017, considera-se prestação de serviços a terceiros a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução, com isso, a terceirização, entendida como prestação de serviços a terceiros, passa a ser entendida como a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive a sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços.

Admite-se de forma expressa a terceirização de forma ampla, ou seja, de quaisquer das atividades da contratante (tomadora), inclusive de sua atividade principal, logo, ficou superada a distinção entre atividades-fim e atividades-meio, anteriormente adotada pela jurisprudência, como se observava na Súmula 331, inciso III, do TST (que não mais prevalece). Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral: “É lícita a terceirização ou qualquer outra

forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”. (STF, Pleno, RE 958.252/MG, Rel. Min. Luiz Fux, j. 30.08.2018).

No referido julgado, foi reconhecida a inconstitucionalidade dos incisos I, III, IV e VI da Súmula 331 do TST por violação aos princípios da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal de 1988) e da liberdade contratual (art. 5º, inciso II, da Constituição da República), como se observa em sua ementa. O Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos do referido julgamento e estabeleceu a aplicabilidade dos efeitos da tese jurídica fixada apenas aos processos que ainda estavam em curso na data da conclusão do julgado (30.08.2018), restando obstado o ajuizamento de ações rescisórias contra decisões transitadas em julgado antes da mencionada data que tenham a Súmula 331 do TST por fundamento (STF, Pleno, ED-RE 958.252/MG, Rel. Min. Luiz Fux, j. 04.07.2022).

O Supremo Tribunal Federal também julgou procedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental (que questionava a constitucionalidade da interpretação adotada em reiteradas decisões da Justiça do Trabalho que restringiam a terceirização com base na Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho) e firmou a seguinte tese:

É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1991.

O relator esclareceu que a referida decisão não afeta automaticamente os processos em relação aos quais tenha havido coisa julgada (STF, Pleno, ADPF 324/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30.08.2018), conforme também explicitado em sua ementa. O STF decidiu ainda que “ser lícita a terceirização por ‘pejotização’, não havendo falar em irregularidade na contratação de pessoa jurídica formada por profissionais liberais para prestar serviços terceirizados na atividade-fim da contratante” (STF, 1ª T., AgR-Rcl 47.843/BA, Relator p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe 07.04.2022). Além disso, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal:

O cerne da discussão da ADPF 324, assim como das outras ADIs sobre o tema, não se restringiu aos casos de terceirização ou pejotização, mas, sim, sobre as inúmeras formas de realização e organização do trabalho previstas em lei e a liberdade de contratação” (STF, 2ª T., ED-AgR-Rcl 64.445/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01.07.2024, DJe 25.07.2024, voto do relator).

Ainda assim, entende-se que a intermediação irregular de mão de obra não é admitida, por resultar em fraude ao vínculo de emprego com o efetivo empregador (art. 9º da CLT) e em violação ao valor social do trabalho (art. 1º, inciso IV, da Constituição da República), o qual não pode ser tratado como mercadoria.

Desse modo, a terceirização deve envolver a prestação de serviços e não o fornecimento de trabalhadores por meio de empresa interposta. Portanto, defende-se o entendimento de que os referidos serviços, na terceirização, normalmente devem ter certa especialidade.

Com o advento dessa atualização jurídica, o cenário de atuação das empresas terceirizadas na administração pública, ganha um conceito diferenciado, no que tange a responsabilidade por débitos trabalhistas. No jugado de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal confirmou o referido entendimento, no sentido de ser vedada a responsabilização automática da Administração Pública, só cabendo a sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos (STF, Pleno, RE 760.931/DF, Red. p/ ac. Min. Luiz Fux, j. 30.03.2017). A respeito do tema, o STF, em 26 de abril de 2017, fixou a seguinte tese de repercussão geral:

O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere automaticamente ao Poder Público contratante a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do art. 71, § 1º, da Lei n. 8.666/93” (STF, Pleno, RE 760.931/DF, Red. p/ ac. Min. Luiz Fux, DJe 02.05.2017).

Ainda assim, é possível dizer que a exclusão da responsabilidade da Administração Pública aplica-se quando esta cumpre as normas sobre licitações, conforme a lei nº 14.133/2021, art. 121 § 3º, fiscalizando o contrato administrativo firmado com a empresa prestadora dos serviços, tornando assim, imprescindível a comprovação, pela parte autora, da efetiva existência de comportamento negligente ou nexo de causalidade entre o dano por ela invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público. A referida Lei, estabelece normas gerais de licitação e

contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa; os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública.

Não são abrangidas pela Lei 14.133/2021 as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as suas subsidiárias, regidas pela Lei 13.303/2016, ressalvado o disposto no art. 178 da Lei 14.133/2021, sobre crimes em licitações e contratos administrativos (Código Penal).

Como a responsabilidade é subsidiária, mas não solidária, há necessidade de cobrança, primeiramente, da empresa prestadora de serviço, por ser esta a empregadora.

A recente decisão do STF, assegura as relações contratuais entre o poder público e as empresas prestadoras de serviços, dando maior previsibilidade, desta forma, passa a exigir do trabalhador ou de seu representante a demonstração objetiva da negligência estatal. Assim sendo, as medidas adotadas, tanto por parte das empresas prestadoras de serviços quanto entes públicos, passam a ser mais rigorosas, nos controles e fiscalização, desta forma, garantindo o cumprimento das obrigações trabalhistas e mitigando riscos de responsabilização futura.

3 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A terceirização de mão de obra encontra terreno fértil para sua propagação no cenário de instabilidade econômica enfrentada pelo Brasil na década de 1960, iniciando nas empresas privadas, especialmente no setor cafeeiro, quando produtores contratavam empresas para tarefas secundárias, alcançando em seguida às instituições públicas. A primeira esfera do poder público a fazer uso da terceirização foi o governo federal, normatizada segundo Sekido (2010) através do Decreto Lei nº 200/67 que estabelece em seu artigo 10º e § 7º que as atividades realizadas através da terceirização devem ser descentralizadas, e ainda que, a desobrigação de realização das atividades pela empresa contratante, só poderá ser realizada através de celebração de contrato, com empresas capacitadas para desempenhar tais

atividades. A terceirização da atividade-fim é constitucional (inclusive na Administração Pública), mas não pode servir como burla ao concurso público (art. 37, II, CF/88). Assim, funções típicas de cargo ou emprego público devem ser preenchidas por concurso, cabendo à terceirização apenas apoiar a atuação estatal sem substituir servidores.

No início da década de 1970 foi promulgada a Lei nº 5.645 com o objetivo de regulamentar quais os serviços poderiam ser contratados de forma indireta. Os serviços permitidos eram: serviços de transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpezas, e outras semelhantes. Assim, a Administração Pública estava liberada para contratar empresas privadas para a execução de tais serviços (DRUCK *et al.*, 2018).

Druck *et al.* (2018) destaca que promulgação da Lei nº 5.645/ 1970 incentivou o crescimento da subcontratação desses serviços, mesmo de forma acometida. Esse crescimento se deu em virtude da não exigência de concurso público para a contratação de funcionários públicos, pois os mesmos eram regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, que foi alterado somente em 1988 com a promulgação da Constituição Federal.

A terceirização passa por um longo período de estagnação, no que concerne a contratação por instituições públicas, em virtude das limitações dos serviços que poderiam ser contratados. É importante destacar que a expansão da terceirização no Brasil se deu com a implantação do liberalismo, com a abertura dos portos comerciais e a livre concorrência obrigou os gestores a buscar novos mecanismos de gestão para obtenção de maiores lucros.

É neste cenário que a terceirização ganha força nas instituições públicas, pois o governo tinha como objetivo diminuir os gastos com as instituições públicas, que oneravam os cofres públicos, buscava ainda, oferecer produtos e serviços de qualidade.

Somente no ano de 1997 com a publicação do Decreto Federal nº 2.271 a terceirização na Administração Pública é ampliada. O mesmo Decreto estabelece ainda em seu art. 1º que no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderiam contratar além dos serviços destacados na Lei nº 5.645/1970, os serviços informáticos, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

É importante evidenciar que a contratação desses serviços precisa cumprir algumas recomendações como: justificar a necessidade da contratação, estabelecendo como se dará a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviços, sendo ainda necessária, a apresentação dos resultados a serem alcançados em termo de economicidade, com aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiro disponível (Decreto Nº 2.271, 1997).

França (2017, p. 40) chama a atenção para os cuidados necessários na hora de escolher uma empresa prestadora de serviços terceirizados, sendo “necessário submetê-la ao processo da licitação, a fim de que a Administração Pública contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para execução do objeto contratual”.

Essas recomendações foram reforçadas com a promulgação da Lei das Licitações nº 8.666 de 1993, que estabelece as responsabilidades da contratante e da contratada, assumidas mediante contratos. Buscando regulamentar a prática da terceirização na administração pública, a Constituição Federal de 1988, traz em seu artigo 37, inciso XXI os pilares base de sustentação da terceirização na Administração Pública, sendo eles: o princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, a administração pública precisa estar atenta para as diretrizes e legislações regulamentadoras da contratação de serviços e mão de obra terceirizada, para que não ocorra contratempo na gestão, execução e fiscalização do serviço contratado, bem como a boa qualidade dos serviços prestados.

A responsabilidade de fazer uso da terceirização está para além da contratação, se inicia com a elaboração da proposta, alinhando essa, a necessidade do planejamento estratégico, tático e operacional da empresa, com a prestadora de serviços, a gestão do projeto, e principalmente com a fiscalização da execução do contrato.

Desta forma, a Administração Pública quando celebra um contrato para a prestação de serviços, visa que o mesmo seja efetuado com eficiência e minimização dos custos e com qualidade excelente.

Os avanços da legislação que normatiza a terceirização levaram a expansão dos serviços a serem contratados pelas empresas, onde inicialmente só era permitido à gestão pública contratar serviços específicos, conforme acima já referenciados, ou seja, as chamadas atividades meias.

Com a reforma trabalhista em julho de 2017 que culminou com a promulgação

da Lei nº 13.467 a restrição de terceirização de apenas das atividades meios, foi quebrada, passando a vigorar a contratação de qualquer serviço. Corroborando com essa afirmativa, Lima (2018, p. 31) reverbera que a terceirização ganhou novo conceito, passando a ser entendida como: “transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado.

A partir de então a Administração Pública pode se utilizar da terceirização de serviços para a realização também de suas atividades fim, entretanto, é importante estar atento para o cumprimento do princípio da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, para não tornar a contratação dos serviços, em ações ilícitas.

Filho (2015, p. 8) chama a atenção para as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU), que orienta aos gestores que é necessário analisar os limites da para terceirização, pois a falta de prudência pode levar a “fraude à disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública mediante seleção por concurso público.”

A abertura da terceirização para a atividade fim pela Administração Pública tem gerando diversos entendimentos no âmbito jurídico, pois para alguns legisladores, a mesma é inconstitucional, se contraponto ao preconizado na Constituição Federal, para outros, ela além minimizar os gastos públicos, garante agilidade e qualidade dos serviços, está garantida também na Constituição (Mendes, 2014).

Nesta direção, Mendes (2014, p. 5) leciona que “o óbice à terceirização de atividade fim decorre, no ordenamento jurídico pátrio, do abono aos princípios e valores que formam o substrato do estado democrático.” Leciona, ainda, que a Constituição Federal já em seu artigo 1º, traz como um dos fundamentos “o valor social do Trabalho”, bem como, “a dignidade da pessoa humana,” valores esses, “que consagram os direitos sociais relacionados ao trabalho”.

Ao mesmo tempo, Mendes (2014, p. 5) “considera uma afronta à dignidade do trabalhador” a terceirização de atividades-fim da empresa, pois a mesma não “garante maior especialização da mão-de-obra, mas visa tão-somente gerar enriquecimento de terceiros, por meio da exploração da força de trabalho de pessoas mal remuneradas”.

Outro ponto de controvérsia encontra-se de inserção de servidores terceirizados na gestão pública, que é considerada por alguns juristas, como

inconstitucional, conforme já mencionado, indo de encontro ao garantido na Constituição Federal, que dispõe em seu art. 37 que: a administração pública direta e indireta dos três poderes de governo, federal, estadual e municipal dever o obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Normatiza ainda em seu inciso II que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Outro debate suscitou quanto a reponsabilidade da instituição contratante perante aos eventuais prejuízos ocasionados com a terceirização. Assim, é necessário compreender o termo responsabilidade, que nada mais é que a garantia de restituição do bem sacrificado. Assim, na administração pública responsabilidade significa ressarcir, ou restituir do bem imolado (Bartholo, 2019).

Para garantir que a gestão dos serviços terceirizados no setor público seja eficiente e não gere problemas relacionados à qualidade, é fundamental que os gestores públicos atentem para o tipo de empresa que estão contratando. É importante buscar empresas terceirizadas competentes e especializadas, pois a introdução dessas empresas na estrutura organizacional pode alterar o ambiente de trabalho, modificando regras, práticas e relações de conduta.

Segundo Santos (2013, p. 6), a gestão de contratos terceirizados é um “grande desafio para as entidades governamentais”, que precisam estar preparadas para essa nova realidade, sempre priorizando o interesse público nas decisões administrativas. Além disso, Santos (2014, p. 6) destaca que a administração de contratos no setor público é uma atividade significativa para os gestores, que enfrentam o desafio de alinhar diversas necessidades institucionais.

Atualmente, o cenário permite a terceirização de forma ampla, incluindo quaisquer atividades da contratante, até mesmo sua atividade principal. Isso significa que a distinção entre atividades-fim e atividades-meio, que antes era adotada pela jurisprudência e prevista na Súmula 331, inciso III, do TST, foi superada e não mais prevalece. Assim, a contratação de serviços terceirizados pode abranger uma gama mais ampla de atividades, exigindo uma gestão cuidadosa para garantir a qualidade e a legalidade do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A terceirização da mão de obra na Administração Pública brasileira representa um fenômeno que, ao longo das últimas décadas, evoluiu de forma significativa, sendo gradualmente incorporado ao ordenamento jurídico e à prática administrativa. Inicialmente restrita a atividades-meio, sua aplicação foi ampliada com o advento da Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), que passou a permitir expressamente a terceirização de qualquer atividade, inclusive a atividade-fim. Essa ampliação foi posteriormente consolidada por decisões do Supremo Tribunal Federal, que reafirmaram a licitude da terceirização ampla, desde que respeitados os direitos fundamentais dos trabalhadores e os deveres de fiscalização por parte da Administração.

Do ponto de vista jurídico, a terceirização na esfera pública exige a observância de diversos princípios constitucionais, como os da legalidade, moralidade, eficiência e impessoalidade, além do cumprimento rigoroso das normas que regulam os contratos administrativos, notadamente aquelas previstas na Lei nº 14.133/2021. Não se trata apenas de um instrumento de gestão de pessoal, mas de uma forma de organização administrativa que demanda planejamento estratégico, controle interno eficaz e acompanhamento constante da execução contratual.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido clara no sentido de que a mera inadimplência da empresa prestadora de serviços não implica automaticamente a responsabilização da Administração Pública. A responsabilidade do Estado, nesses casos, é subsidiária e depende da comprovação de omissão quanto à fiscalização contratual. Essa orientação busca equilibrar a proteção aos direitos dos trabalhadores com a preservação do interesse público e a segurança jurídica nas contratações administrativas.

Apesar dos avanços legislativos e jurisprudenciais, persistem desafios importantes na implementação da terceirização pelo poder público. A ausência de estrutura técnica adequada para o acompanhamento e fiscalização dos contratos, a escolha inadequada de empresas terceirizadas, bem como a utilização distorcida da terceirização para evitar concursos públicos, ainda são práticas observadas e que demandam atenção. Tais situações fragilizam o sistema e comprometem a efetividade das políticas públicas, tornando imprescindível o aprimoramento dos mecanismos de controle e responsabilização.

Conclui-se, portanto, que a terceirização pode sim, ser uma ferramenta válida e eficiente no contexto da Administração Pública, desde que observados os

parâmetros legais e constitucionais. É fundamental que os gestores públicos compreendam que a delegação de atividades não exime o Estado de sua responsabilidade quanto à fiscalização, nem autoriza a precarização das relações de trabalho. Somente com o fortalecimento das práticas de governança, integridade e controle é que a terceirização cumprirá seu papel como instrumento legítimo de modernização da gestão pública, sem comprometer os direitos sociais nem a moralidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de Serviços na Administração Pública. Org. José Geraldo. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: TCU, 2006. Parte 3: Democracia e Controle Externo, p. 323-332. Disponível em: portal.tcu.gov.br. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL, **STF definiu que:** Cabe ao empregado terceirizado o ônus da prova sobre falhas na fiscalização das obrigações trabalhistas em terceirizações públicas (tema1.118). Disponível em: [link:https://www.migalhas.com.br/quentes/424613/stf-cabe-ao-empregado-provar-ma-fiscalizacao-em-terceirizacao-publica](https://www.migalhas.com.br/quentes/424613/stf-cabe-ao-empregado-provar-ma-fiscalizacao-em-terceirizacao-publica) acesso em 11.mar.2025.

BRASIL, Presidência da República do. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. **Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6019-3-janeiro-1974-357401-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 7.102 de 20 de junho de 1983. **Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transportes de valores e dá outras providências**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7102-20-junho-1983-356931-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 15 marc. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, Presidência da República. Decreto nº 2.271 de 7 de julho de 1997. **Dispõe sobre a contratação de serviços pela administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=15E6D763B7E703DF969FDE7074577E06.proposicoesWeb1?codteor=447735&filename=LegislacaoCitada+-PRC+39/2007. Acesso em 30 abri. 2020.

BARBOSA, Rafael Bicharra. **Terceirização:** da atividade meio à forma irrestrita no âmbito do direito do trabalho. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79307/terceirizacao-da-atividade-meio-a-forma-irrestrita-no->

ambito-do-direito-do-trabalho. Acesso em: 01 abr. 2020.

CAMPOS, André Gambier. A terceirização no Brasil e as distintas propostas de Regulação. In: CAMPOS, A. Gambier (Org.). **Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. p.145-154, Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8258/1/Terceiriza%C3%A7%C3%A3o%20do%20trabalho%20no%20Brasil_novas%20e%20distintas%20perspectivas%20para%20o%20debate.pdf. Acesso em 03 abr. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE COMÉRCIO DEBENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Informe Sindical**. Ano XXII, nº 281, abril de 2017. Disponível em: http://cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/2017_sindical_281.pdf. Acesso em 28 abri. 2020.

DRUCK, Graça *et al.* **A terceirização no Serviço Público: Particularidades e Implicações**. Org. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Cap. 6. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8709/1/A%20Terceiriza%c3%a7%c3%a3o.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2020.

FILHO, João trindade Cavalcante. **Terceirização na Administração Pública e princípio Constitucional do Concurso Público: considerações sobre o PL nº 4.440, de 2004**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015 (texto para discussão nº 173). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 24 abri. 2020.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de Direito do Trabalho - 20ª Edição 2025**. 20. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.358. ISBN 9788553626823. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626823/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

GIRARDI, D.M. A importância da terceirização nas organizações. **Revista de Ciências da Administração**, v. 1, n. 1, p. 23-31, 1999.

IZIDIO, Cláudio Gonçalves. **Terceirização: Evolução Legislativa da Terceirização no Brasil**. 2017. Disponível em: https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=18539. Acesso em: 28 mar. 2020.

JUNIOR, Alcídio Soares. A terceirização e o enfoque de seus conceitos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, nº 3794, 20 nov. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25901/a-terceirizacao-e-o-enfoque-de-seus-conceitos>. explica. Acesso em: 30 mar. 2020.

LIMA, Francelise Camargo de. **Terceirização na Administração Pública: Análise do Recurso Extraordinário nº 760.931**. Dissertação (Mestrado Direito Empresarial e Cidadania). Centro Universitário Curitiba. Faculdade de Direito de Curitiba. Curitiba. 2018. Disponível em: <https://www.unicuritiba.edu.br/images/mestrado/dissertacoes/2018/FRANCELISE-CAMARGO-DE-LIMA.pdf> Acesso em: 30 mar. 2020.

LYKAWKA, Liliane. **O trabalho terceirizado: Reconhecimento, Valorização e Satisfação**. Monografia (Especialização em Psicologia). Universidade Federal do Rio

Grande do Sul. Porto Alegre. 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/76594/000879009.pdf?sequence>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MARTINS, Sergio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 22: Disponível em: portaldoaluno.uninorteac.com.br. Acesso em: 26 fev. 2025.

MENDONÇA, Alexsandra dos Santos *et al.* Aspectos Gerais da terceirização e Quarteirização: Um estudo com Funcionários terceirizados. **Revista Acadêmica da Faculdade Fernão Dias**. ISSN 2358-9140, ano 4, nº 11, fev. 2017. Disponível em: <http://www.fafe.edu.br/dados/pdf-uploads/202.pdf?1513007804678>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MENDES, Ubirajara Carlos. **Terceirização no Setor Elétrico: O caso da Companhia Paranaense de Energia – COPEL**. 2014. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/92908/2014_mendes_ubirajara_terceirizacao_setor.pdf?sequence=1. Acesso em: 02 mai. 2020.

PANTALEÃO, Sergio Ferreira. **Medida Provisória 808/2017 perde a validade e muda as regras da Reforma Trabalhista**. 2018. Disponível em: <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/mp808-2017-perde-a-validade.htm>. Acesso: 28 abr. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Caderno MARE da Reforma do Estado**, v. 1, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>. Acesso em 4 abr. 2020.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. Fiscalização de Contratos. **Caderno ENAP**, nº 36. ISSN 0104-7078. Brasília: ENAP/DDG, 2013. Disponível em: antigo.enap.gov.br/130716_cadernos_enap_36_fiscalizacao_de_contratos. Acesso em: 24 nov. 2019.

SANTOS, Alberto Almeida dos. **Gestão da Contratualização no setor Público Brasileiro: Proposta de Diretrizes** -Rio de Janeiro/RJ 2014. Disponível em: <https://revistasg.uff.br/index.php/article>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SOUZA, Mariana Barbosa; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 11 Curitiba 2019. Epub Sep 23, 2019. ISSN. 2175-3369. DOI: <http://orcid.org/0000-0001-9403-9747>. Acesso em: 03 abr. 2020.