



ZÊNITE FÁCIL IA

Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](#)  [/zeniteinformacao](#)  [/zeniteinformacao](#)

 [/zeniteinformacao](#)

TERCEIRIZAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Data	Maio de 2026
Autores	Edite Hupsel

TERCEIRIZAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EDITE HUPSEL

Mestre em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra. Procuradora do Estado da Bahia aposentada. Membro da Comissão que elaborou o anteprojeto da Lei Baiana de Licitações e Contratos, Lei 9.433, de 2005, e do grupo de trabalho que elaborou o anteprojeto da Lei de Licitações e Contratos apresentado pelo Conselho Nacional de Secretários de Administração - CONSAD, para substituir a Lei 8.666, de 1993. Coautora da obra Comentários à Lei de Licitações e Contratações do Estado da Bahia - Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005. Autora da obra Parcerias Público-Privadas à Luz dos seus Fundamentos Teóricos e da Legislação Brasileira.

Para tratar deste tema tão amplo, inicialmente se faz necessário delimitar a expressão “terceirização de serviços pela Administração Pública” eis que também se denominam “terceirização” o repasse da execução de serviços médicos-hospitalares para entidades privadas, o repasse da gestão de unidades prisionais e mesmo de unidades escolares para empresas e tantas outras formas de transferência da execução de serviços públicos para entidades privadas.

Através de contratos de concessão; de parceria público-privada; de gestão; de convênios; de termos de fomento e termos de colaboração e de outros tipos de ajustes, diversos serviços elencados como públicos na Lei Maior federal têm sua execução transferida ou delegada para entes privados, têm sua execução terceirizada. As entidades estatais titulares desses serviços os prestam de forma indireta, através dos citados instrumentos legais, transferindo sua execução para terceiros, dentro da moldura permitida pelo ordenamento jurídico.

Feito esse registro, para o que aqui vai ser tratado fica delimitado o tema à questão da terceirização nos serviços públicos administrativos, voltados ao âmbito interno ou preparatório de outros serviços. Enfim, dos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Como ponto de partida, da Constituição Federal se extrai um limite para essa terceirização, quando dispõe que o ingresso em cargo ou emprego público há que se dar com prévia aprovação em concurso público.

Também no “caput” do seu artigo 37, que traz os princípios fundamentais da Administração Pública, os princípios da impessoalidade e da moralidade obstam, ressalvadas as exceções previstas no próprio texto constitucional, o ingresso de apadrinhados nos quadros do serviço público para exercerem funções próprias de cargos e/ou empregos públicos.

Com essas balizas, pode-se afirmar que ainda são grandes as controvérsias derredor dos limites de repasse de atividades administrativas para terceiros.

As questões que surgem da sua prestação terceirizada representam pontos de acirrados conflitos entre os agentes políticos e os juristas das áreas administrativa e trabalhista. Há algum tempo se debatem, os primeiros defendendo o repasse de grande parte dos serviços públicos e mesmo das atividades administrativas públicas para o setor privado, a despeito das vedações existentes. Os outros, apontando os limites constitucionais e legais existentes para a efetivação desse repasse.

Respeitada a moldura traçada na Constituição Federal, atividades administrativas internas que importem no exercício de funções subalternas, delegáveis por não envolverem funções típicas de Estado e que não sejam próprias de cargos e empregos públicos, podem ser terceirizadas.

Voltando ao ponto de partida, a Constituição Federal, pode-se afirmar que as atividades próprias de cargos e empregos públicos não podem ser exercidas por terceiros, trazidos para dentro da Administração por empresas contratadas para a prestação de determinados serviços. O art. 37, inciso II, exige a aprovação prévia em concurso público para que ocorra tal exercício.

Independente mesmo de se constituírem atividades típicas de Estado, já por esta razão não delegáveis, suficiente sejam declinadas, em lei, como funções próprias de cargos públicos para que não possam ser exercidas por terceiros, pois esse exercício se constituiria uma burla ao princípio do concurso público.

A terceirização nos serviços públicos administrativos, repetindo, aqueles que o Estado executa para compor melhor sua organização, voltados ao âmbito interno ou preparatório de outro serviço, ainda gera polêmicas na atualidade.

Na análise de outras normas, de hierarquia inferior à Lei Maior federal, outros limites e também outras possibilidades encontramos referentes à terceirização de serviços na Administração Pública.

Começando do começo, sabemos que, desde há muito, com a edição do Decreto-lei 200/67, a Administração veio a desincumbir-se da realização material de tarefas executivas, passando a fazer a execução indireta, mediante contrato.

Posteriormente, o Decreto nº 2.271, de 1997, passou expressamente a indicar que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática,

copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações seriam, de preferência, objeto de execução indireta.

O mesmo ato normativo, considerando o já lembrado comando constitucional do concurso público, dispôs, expressamente, que não poderiam ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratasse de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

A festejada Instrução Normativa nº 5, de 2017, ao dispor sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, no seu art. 9º declinou que não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal as atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção e, finalmente, as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Com a edição do Decreto nº 9.507, de 2018, que revogou o Decreto nº 2.271, de 1997, maior disciplina foi dada ao tema de terceirização na Administração Pública.

Primeiramente, esse decreto o tratou de maneira diversa para as pessoas de direito público e para as empresas estatais.

Se no que diz respeito às empresas estatais e suas subsidiárias reconheceu maior liberdade, em específicas situações, para a terceirização, no que pertinente à administração direta, autarquias e fundações públicas veio a fixar outros impedimentos para tal medida.

Vale transcrever o seu artigo 3º que, praticamente repetindo as diretrizes traçadas pela IN nº 05/2017, veda a execução indireta ou terceirização na administração direta, autárquica e fundacional dos serviços que:

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

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

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

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

Os incisos primeiro e terceiro proíbem a terceirização de atividades-fim do órgão ou entidade. O inciso segundo obsta a terceirização de atividades estratégicas e, finalmente, o

inciso quarto proíbe a terceirização de atividades-meio e também atividades-fim, quando ambas as atividades forem previstas no plano de cargos e salários, exceto quando se tratar de cargo extinto.

Do Decreto nº 9.507, de 2018, claramente se extrai que os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios que sejam necessários para o funcionamento interno da Administração podem ser executados de forma indireta, desde que não sejam previstos como atribuições de cargos e não sejam inerentes às categorias abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

Com relação às empresas estatais e suas subsidiárias deixou também esse decreto definido que não seriam objeto de execução indireta os serviços que demandem a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes de seus Planos de Cargos e Salários.

Excepcionou, porém, as situações nas quais pudessem ser contrariados os princípios administrativos da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. Exemplificando, excepcionou da vedação as situações de caráter temporário do serviço; de incremento temporário do volume de serviços; de atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzam o custo ou sejam menos prejudicial ao meio ambiente; ou de impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere.

Repetindo, nas empresas estatais e subsidiárias a execução indireta de serviços que demandam a utilização, pela contratada, de profissionais com atribuições inerentes às dos cargos integrantes dos Planos de Cargos e Salários somente comporta exceção nas hipóteses exemplificadas no decreto acima mencionado. Em situações excepcionais, pois.

Para toda a Administração Pública direta, autárquica ou fundacional permaneceu a proibição de contratação de atividades previstas no plano de cargos e salários, quando então restaria configurada a terceirização de mão de obra, excepcionando das vedações as situações que se tratem de cargos extintos ou em processo de extinção.

Conclui-se, portanto, que a Administração Pública pode se beneficiar da terceirização, através de contrato de prestação de serviços contínuos, desde que não estejam presentes os elementos da subordinação nem da pessoalidade; não seja terceirizada atividade-fim do órgão ou entidade; não sejam terceirizadas as atividades próprias, típicas e fundamentais de Estado e não sejam terceirizadas as atividades que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por planos de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade pública.

Essa situação é bastante diversa da do setor privado, no qual todas as atividades, até mesmo as atividades-fim, hoje podem ser terceirizadas. Se anteriormente era preservada da terceirização a atividade-fim do empreendimento, após a edição da Lei nº 13.429, de 2017, - diploma que alterou a Lei nº 6.019, de 1974, que dispõe sobre trabalho temporário nas empresas urbanas e disciplina o trabalho nas empresas de prestação de serviços a terceiros - foram ampliadas as hipóteses de terceirização de mão de obra, vindo a ocorrer um grande impacto para a área trabalhista.

Serviços de vigilância, de conservação, de transporte de funcionários, de assistência médica e de alimentação de empregados, de manutenção de máquinas e outros já vinham, há muito, sendo desenvolvidos, no setor privado, por intermédio de entidades ou pessoas jurídicas outras. E áreas como o próprio setor de pessoal da empresa, a área de digitação, e outras também já vinham sendo terceirizadas.

Com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF 324, esse Tribunal veio a editar o Tema 725 de repercussão geral, admitindo a terceirização de serviços para consecução da atividade-fim da empresa, alterando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho na Súmula 331/TST.

Com relação ao setor privado restou definido, então, que “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” (Tema 725 – STF).

Voltando à terceirização de serviços na Administração Pública, que é o foco desse trabalho, vemos que a Lei de Licitações atual traz diversos dispositivos que tratam do assunto. Dispositivos que impactam, sem qualquer dúvida, na contratação de serviços terceirizados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Limitam essa contratação e buscam proteger a Administração contratante e os empregados da terceirizada.

Senão vejamos.

Ao definir, no seu art. 6º, inc. XVI, “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”, veio a delimitar a matéria, citando que o modelo de sua execução contratual exige, entre outros requisitos, que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços; que o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

As vedações para a sua contratação – que já eram existentes e já haviam sido elencadas nas normas que disciplinam o tema – foram trazidas expressamente na atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos e são de observância obrigatória por todos os âmbitos federativos.

No *caput* do seu art. 48, estabelece que podem ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade.

E nos seus incisos de I a VI veda à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado: indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado; fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado; estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado; definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos; demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da

contratação e, finalmente, prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Afasta, com essas vedações, a intermediação ilícita de mão de obra, ou terceirização fraudulenta de serviços, quando a contratada vem a atuar apenas como fornecedora de trabalhadores, sem gerenciar a atividade.

Quanto à responsabilidade da Administração contratante, a lei de licitações em vigor repete, no *caput* do seu art. 121, as disposições do art. 71 da lei já revogada, dispondo que somente o contratado será responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

Com relação aos serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra prevê a responsabilidade solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas, se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado - § 2º.

Ainda no mesmo art. 121, no seu § 3º, recomenda medidas a serem adotadas pela Administração, quando tomadora desses serviços, para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado, condicionando à prévia disposição editalícia ou contratual.

A transcrição dessas medidas parece-nos pertinente, porque importante na fiscalização da execução desses contratos pelo gestor.

Eis o elenco trazido pela lei: I - exigir caução, fiança bancária ou contratação de seguro-garantia com cobertura para verbas rescisórias inadimplidas; II - condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas vencidas relativas ao contrato; III - efetuar o depósito de valores em conta vinculada; IV - em caso de inadimplemento, efetuar diretamente o pagamento das verbas trabalhistas, que serão deduzidas do pagamento devido ao contratado; V - estabelecer que os valores destinados a férias, a décimo terceiro salário, a ausências legais e a verbas rescisórias dos empregados do contratado que participarem da execução dos serviços contratados serão pagos pelo contratante ao contratado somente na ocorrência do fato gerador.

A previsão de conta vinculada para a Administração efetuar o depósito de valores vem a importar em segurança para os empregados terceirizados e para a própria Administração contratante, considerando a sua responsabilidade subsidiária perante as parcelas trabalhistas não honradas pela empresa contratada.

Também o art. 50 da Lei em vigor autoriza e mesmo recomenda que a Administração solicite do contratado comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato, em especial quanto ao registro de ponto; recibo de pagamento de salários, adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado e décimo terceiro salário; comprovante de depósito do FGTS; recibo de concessão e pagamento de férias e do respectivo adicional; recibo de quitação de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados dispensados até a data da extinção do contrato; recibo de pagamento de vale-transporte e vale-alimentação, na forma prevista em norma coletiva.

De grande relevância para o Poder Público foi a orientação adotada pelo STF no que diz respeito à sua responsabilização nos contratos de terceirização de mão de obra.

Ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 1298647, com repercussão geral – Tema 1118 –o entendimento do STF sobre a responsabilização subsidiária do Poder Público nos contratos de terceirização de serviços foi no sentido de que a parte autora da ação trabalhista (empregado, sindicato ou Ministério Público) tem que provar que houve falhas, pela Administração, na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas pela prestadora de serviços. Necessário provar que a Administração contratante tinha conhecimento da situação irregular e não usou os meios cabíveis para sanar as irregularidades. Registre-se, porque relevante, que a obrigação de provar a falta de fiscalização recai sobre a parte autora da demanda. A comprovação da culpa *in vigilando* se faz necessária.

O STF reafirmou a importância de a Administração solicitar da contratada que apresente comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço em relação aos empregados diretamente envolvidos na execução do contrato.

O art. 50 e seus incisos da Lei de Licitações em vigor recomendam esses cuidados. Na omissão dessa conduta restará caracterizada negligência na fiscalização do contrato e, conseqüentemente, ocorrerá a responsabilização da Administração tomadora dos serviços.

Nessas condições, foi mantida a responsabilidade subsidiária da Administração como tomadora dos serviços. Porém, tanto no julgamento do STF (13/02/2025), quanto na Súmula 331 de TST, com sua redação alterada (30/06/2025), tem-se que a aludida responsabilização não vem a decorrer em razão do mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

A decisão do STF encontra total compatibilidade e se harmoniza com as disposições da Lei 14.133, de 2021, que, no seu ar. 121, § 2º, explicita que nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

No Tema 1118 a tese de repercussão geral firmada foi a seguinte:

- Não há responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviços contratada, se amparada exclusivamente na exigência da inversão do ônus da prova, remanescendo exigências a comprovação, pela parte autora, da existência de comportamento negligente ou nexos de causalidade entre o dano por ele invocado e a conduta comissiva ou omissiva do poder público.

- Haverá comportamento negligente quando a Administração Pública permanecer inerte após a recepção de notificação formal de que a empresa contratada está descumprindo suas obrigações trabalhistas enviadas pelo trabalhador, sindicato, Ministério do Trabalho, Ministério Público, Defensoria Pública ou outro meio idôneo.

- Constitui responsabilidade da Administração Pública garantir as condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores quando o trabalho for realizado em suas dependências ou locais previamente convencionados em contrato, nos termos do artigo 5º-A, § 3º, da Lei 6.019/1974.

- Nos contratos de terceirização, a Administração Pública deverá: (i) exigir da contratação a comprovação de capital social integralizado compatível com o número de empregados, na forma do art. 4º-B da Lei nº 6.019/1974; e (ii) adotar medidas para garantir o cumprimento das obrigações trabalhistas pela contratada, na forma do art. 121, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, tais como condicionar o pagamento à comprovação de quitação das obrigações trabalhistas do mês anterior.

Também revisitar a redação atual dos incisos IV e V, da Súmula 331, do TST parecidos de utilidade:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente.

Voltando às normas que tratam do tema ora exposto, é a Constituição Federal, a IN 05 de 2017 e o Decreto nº 9.507, de 2018, que dizem os limites da terceirização de serviços na Administração Pública.

Dentre as regras gerais a serem observadas nas contratações autorizadas pelos atos acima citados, clara é a vedação da inclusão, no instrumento convocatório, de disposições que permitam a caracterização do objeto como fornecimento de mão de obra, a previsão de reembolso de salários pela contratante e a pessoalidade e a subordinação direta dos empregados da contratada aos gestores da contratante (art. 7º, incs. II, III e IV do Decreto 9.507 de 2018).

A definição adequada do objeto, a elaboração do Termo de Referência compatível com o serviço necessitado – evitando regras e obrigações gerais – bem assim a elaboração, por servidores com expertise no assunto, da planilha de custos e formação de preços se fazem necessários

A Lei 14.133, de 2021, indica os caminhos a serem seguidos pelos gestores dos contratos de terceirização, recomendando medidas a serem adotadas para assegurar o cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado.

Enfim e finalmente, vale lembrar que na decisão do Supremo Tribunal Federal – Tema 1118, de 2025 - restou definido que o ônus da prova da fiscalização trabalhista em contratos de terceirização é do trabalhador, e não da Administração Pública, exigindo comprovação de culpa *in vigilando*, decisão que encontra total compatibilidade e se harmoniza com as disposições da Lei 14.133, de 2021.

Quanto ao risco de configuração de vínculo jurídico dos empregados da empresa terceirizada com a Administração Pública, a matéria já se encontra pacificada no sentido de não reconhecimento, considerando a exigência constitucional de concurso público para ingresso em cargos e empregos públicos.

A terceirização, se realizada com obediência aos comandos normativos em vigor – Constituição Federal; Lei nº 14.133/2021; Instrução Normativa nº 05, de 2017, com atualização; Decreto nº 9.507, de 2018 – vem a contribuir, sobremaneira, para maior eficiência administrativa, não gerando a precarização do trabalho no setor público

Terceirizando seus serviços subalternos, administrativos, que são aqueles que o Estado executa para compor melhor sua organização, voltados ao âmbito interno ou preparatório de outro serviço, a Administração poderá se dedicar ao desempenho de funções que lhe são próprias, que são indelegáveis, aumentando sua eficiência administrativa.

Ainda não se encontram pacificadas, porém, muitas questões referentes às terceirizações na Administração Pública. Ainda se discutem esses limites.

Trouxemos, aqui, a evolução da matéria e das questões que dela são decorrentes, buscando contribuir para reflexões derredor dos limites e dos cuidados da Administração Pública nessa dessa terceirização.

Trouxemos, aqui, as normas que disciplinam o tema na Administração Pública e os entendimentos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal do Trabalho no que diz respeito à responsabilidade subsidiária do Poder Público nesses ajustes que têm como objeto a prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, terceirizando serviços administrativos, internos, subalternos pela Administração.

Que esse trabalho possa ser útil para aqueles que lidam com a matéria que diz respeito às terceirizações dentro da Administração Pública.

É o que desejamos.

Extraído da entrevista HUPSEL, Edite Mesquita “Terceirização nos Serviços Públicos e na Administração Pública”. In SAM – Solução em Direito Administrativo Municipal nº 82. Entrevista com o Mestre, São Paulo: SGP, abril/2026, p. 24-40.

Como citar este texto:

HUPSEL, Edite. Terceirização nos serviços públicos e na administração pública. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 14 mai. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.