



ARTIGO

JERÔNIMO SOUTO LEIRIA

Julho/2025

A terceirização tornou-se uma das estratégias mais recorrentes de gestão nas últimas décadas, tanto na iniciativa privada quanto no setor público. Contudo, sua aplicação exige entendimento histórico, legal e prático. A seguir, exploro a trajetória da terceirização no Brasil, suas transformações legais, as implicações para a administração pública e os cuidados necessários para evitar corresponsabilidades trabalhistas, previdenciárias e fundiárias (FGTS).

É bom lembrar que a terceirização pode ocorrer de forma interna, no ambiente do contratante ou externa no ambiente do contratado. A corresponsabilidade trabalhista, previdenciária e fundiária (FGTS) ocorre só na terceirização interna.

1. A Origem da Terceirização no Brasil

Nos anos 1980, o Brasil era caracterizado por empresas verticalizadas e infladas. A terceirização ainda era mal compreendida e, na prática, muitas vezes equiparada a intermediação de mão de obra — prática ilegal se não observados os vínculos empregatícios.

A abertura econômica e comercial de nossa economia iniciou na década de 1990, especialmente com o governo Collor, o que impôs às empresas brasileiras o desafio da competitividade. Assim, surgiram modelos de especialização e delegação de atividades acessórias, criando espaço para a terceirização.

2. O Papel da Justiça do Trabalho

- Súmula nº 256 do TST (1986): Vedava a terceirização de serviços ligados à atividade-fim e atividades-meio, exceto vigilância e trabalho temporário.
- Lei nº 6.019/1974: Regulamenta o trabalho temporário em empresas urbanas.
- Súmula nº 331 do TST (1993): Revogou a Súmula 256 e passou a permitir e regulamentar a terceirização de atividades meio, exigindo que a empresa contratada tenha idoneidade e especialização, desde que não haja subordinação direta entre contratante e pessoal do terceirizado.

Essa súmula se tornou a principal referência jurisprudencial para expandir o alcance da terceirização por mais de duas décadas.

3. A Lei da Terceirização (Lei nº 13.429/2017)

Com a promulgação da Lei nº 13.429/2017, alterando a Lei nº 6.019/1974, a legislação passou a permitir expressamente a terceirização de atividades-fim, inclusive de forma ampla na iniciativa privada.

Referência:

- Lei nº 13.429/2017 – Altera dispositivos sobre o trabalho temporário e a terceirização.
- Lei nº 13.467/2017 – Reforma Trabalhista.

Essa mudança permitiu modelos de negócio mais enxutos, com empresas que mantêm apenas estruturas de comando e contratam todas as demais funções por meio de terceiros (ex.: fabricação e produção por encomenda).

4. Limites da Terceirização na Administração Pública

Embora a legislação trabalhista permita a terceirização ampla no setor privado, os órgãos e entidades públicas seguem submetidos a outras normas, especialmente os princípios constitucionais e as leis de criação de cada ente.

Referência:

- Constituição Federal de 1988, art. 37, incisos II e XXI
- Lei nº 8.666/1993 (revogada) e Lei nº 14.133/2021 – Normas gerais de licitações e contratos
- Leis específicas de criação dos entes públicos

As atividades-fim dos órgãos públicos são indelegáveis, pois dizem respeito ao exercício de prerrogativas estatais. Por isso, não podem ser objeto de terceirização, mesmo após a Lei nº 13.429/2017.

Exemplos de atividades indelegáveis:

- Proferir sentenças (Judiciário)
- Julgar ou fiscalizar tributos (Receita Federal, TCU)

- Atos administrativos privativos, funções de carreiras de Estado. (ex.: emissão de pareceres técnicos vinculantes)
- Em presídios a contenção do preso, mas oferecer alimentação é atividade meio terceirizável.

5. A Fiscalização dos Contratos Terceirizados

A jurisprudência e a legislação apontam que o ente público contratante pode ser responsabilizado subsidiariamente se houver culpa na fiscalização administrativa, trabalhista, especialmente no pagamento de encargos.

Referência:

- Súmula nº 331, inciso V, do TST
- Tema 246 da Tese de Repercussão Geral (RE 760.931 – STF): A administração pública só responde subsidiariamente por encargos trabalhistas se ficar comprovada a culpa in vigilando (falha na fiscalização).

Assim, a boa fiscalização é a garantia legal contra a responsabilização subsidiária. O Tribunal de Justiça do Ceará é exemplo de excelência ao instituir uma diretoria específica de fiscalização trabalhista e previdenciária.

Tipos de fiscais recomendados:

- Técnico
- Administrativo
- Usuário do serviço
- Fiscal trabalhista/previdenciário

6. Estratégia de Contratação e Responsabilidades

A forma de contratação também influencia na responsabilização e nos cuidados:

- Contratação por posto de trabalho (dedicação exclusiva de mão de obra): embora não aconselhável, exige atenção redobrada à frequência, vales, encargos e direitos coletivos.
- Contratação por resultado (medição por serviços entregues): a mais recomendada exige especificações técnicas, metas claras e metodologia de avaliação de desempenho.

Em ambos os casos, é necessário definir responsabilidades da contratada e do preposto, bem como designar formalmente os fiscais do contrato, nos moldes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 5/2017, alterada pela IN nº 65/2021.

Referência:

- IN SEGES/ME nº 5/2017 – Artigos 40 a 44 (fiscalização contratual)
- IN SEGES/ME nº 65/2021 – Gestão por competências e papéis do fiscal

7. Considerações Finais

- A terceirização, corretamente compreendida e implementada, é uma ferramenta legítima de modernização da gestão pública e privada. No entanto, no setor público, há limites legais claros, ou proibição da prática, especialmente no que se refere à delegação de atividades-fim do ente público.
- Mais do que contratar corretamente, o desafio é fiscalizar de forma efetiva, técnica e documentada, garantindo proteção jurídica ao órgão contratante e qualidade na entrega dos serviços.
- Sugestões para Implementação Segura na Administração Pública.
- Mapear as atividades-fim e atividades-meio.
- Avaliar o quadro de pessoal e sua capacidade de atender suas reponsabilidades, extinguir os cargos ligados a atividade-meio e justificar a terceirização.
- Planejar a contratação com critérios técnicos.
- Criar normativos vinculantes da forma de fiscalizar contratos.
- Definir os fiscais e seus papéis (técnico, administrativo, trabalhista).
- Elaborar plano de fiscalização com checklist, cronograma e instrumentos de controle.
- Registrar e arquivar todas as ações de fiscalização.