



**FACULDADE SANTA LUZIA
BACHARELADO EM DIREITO**

PATRICK ROBERTO SOUSA MORENO

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DECRETO N.
9.507/2018**

SANTA INÊS-MA

2025

PATRICK ROBERTO SOUSA MORENO

PATRICK ROBERTO SOUSA MORENO

TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DECRETO N.

9.507/2018

Data da Defesa: 16 de Dezembro de 2025

BANCA EXAMINADORA

Caio Filipe Rodrigues de Camargo

Orientador

Nome Completo

Augusto Carlos Balthazar Costa

Examinador 1

Nome Completo

Leonardo Maciel Lima

Examinador 2

Nome Completo

Nota: 2,0 (Nove)

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DECRETO N.
9.507/2018**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para conclusão do curso de Graduação em Direito da Faculdade Santa Luzia, em cumprimento as exigências para obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientador(a): Caio Júlio

SANTA INÊS-MA

2025

**TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DECRETO N.
9.507/2018**

Patrick Roberto Sousa Moreno

RESUMO

Diante dos novos tempos globais e com desenvolvimento da sociedade sob o viés neoliberal, tem se verificado constantes mudanças nos planos: social, político e econômico, as quais vêm ocasionando a diversificação e especialização de profusos ramos da prestação de serviços. Nesse sentido, o setor público também tem experimentado, diante desse novo contexto global, transformações sociais e econômicas, espelhando-se em certa medida no que já vem sendo colocado como lógica de atuação da administração privada. . Nesse sentido, a presente pesquisa se constrói a partir da presente questão: quais as principais mudanças ocorridas na terceirização de atividades pela Administração Pública com o advento do Decreto n. 9.507/2018? Para tanto, no intuito de responder essa questão traçou-se como objetivo geral: analisar quais foram as principais mudanças ocorridas na terceirização de atividades pela Administração Pública com o advento do Decreto nº 9.507/2018; e objetivos específicos: caracterizar a terceirização de atividades na Administração Pública brasileira; identificar como se dá a atuação da Administração pública na realização de suas atividades por meio da terceirização; e pontuar as mudanças ocorridas na terceirização de atividades públicas entre o Decreto n. 2.271/1997 e o atual Decreto n. 9.507/2018. a presente pesquisa pauta se método de investigação qualitativa de caráter bibliográfico, já que se utilizou para o embasamento e discussão das ideias aqui presentes, livros, artigos científicos e sites especializados em tecnologia da informação e que tocam diretamente a temática proposta. Observa-se que há mudanças consideráveis advindas com a nova legislação, mas que precipuamente o Decreto n. 9.507/2018 estendeu as possibilidades de terceirização de atividades na Administração Pública, mitigando ainda mais a regra do concurso público.

Palavras-chave: Terceirização. Administração pública. Decreto 9.507.

ABSTRACT

The world public administration, and here specifically the Brazilian one, has been, to a large extent, reorganized with a view to achieving better results in the provision of its services to achieve the public purpose. For this, many times for the public sector to become efficient and effective, it is necessary to seek the outsourcing of certain activities, so that the Administration concentrates its energies on what is strictly necessary. In recent years, recent legislative updates have allowed the outsourcing of certain activities in the public sector and have profoundly changed the way in which the Public Administration operates, with an increase in the chances of activities that could be outsourced, among other factors. In this sense, the present research is built on the present question: what are the main changes that occurred in the outsourcing of activities by the Public Administration with the advent of Decree no. 9.507 / 2018? Therefore, in order to answer this question, the general objective was outlined: to analyze what were the main changes that occurred in the outsourcing of activities by the Public Administration with the advent of Decree No. 9.507 / 2018; and specific objectives: to characterize the outsourcing of activities in the Brazilian Public Administration; identify how the Public Administration works in carrying out its activities through outsourcing; and point out the changes that occurred in the outsourcing of public activities between Decree n. 2,271 / 1997 and the current Decree no. 9,507 / 2018. the present research is based on a qualitative research method of bibliographic character, since it was used for the foundation and discussion of the ideas

presented here, books, scientific articles and websites specialized in information technology and that directly touch the proposed theme. It is observed that there are considerable changes arising from the new legislation, but mainly Decree no. 9.507 / 2018 extended the possibilities of outsourcing activities in the Public Administration, further mitigating the public tender rule.

Keywords: Outsourcing. Public administration. Decree 9.507.

1 INTRODUÇÃO

Diante dos novos tempos globais e com desenvolvimento da sociedade sob o viés neoliberal, tem se verificado constantes mudanças nos planos: social, político e econômico, as quais vêm ocasionando a diversificação e especialização de profusos ramos da prestação de serviços. Nesse sentido, o setor público também tem experimentado, diante desse novo contexto global, transformações sociais e econômicas, espelhando-se em certa medida no que já vem sendo colocado como lógica de atuação da administração privada.

Nota-se que a Administração Pública mundial, e aqui especificamente a brasileira, tem sido, em grande medida, reorganizada com vistas ao atingimento de melhores resultados na prestação de seus serviços para o alcance da finalidade pública. Para isso, muitas das vezes para que a máquina pública se torne mais eficiente é necessário a delegação de determinados serviços a terceiros, de modo que a Administração tenha a possibilidade de focar naquilo que é estritamente necessário.

Assim, nos últimos anos as recentes atualizações legislativas tem permitido em certas hipóteses a terceirização no setor público, alterando profundamente o modo de atuação da Administração Pública, com a ampliação das de atividades passíveis de serem terceirizadas, dentre outros fatores.

Tendo em vista esse contexto, a presente pesquisa busca se constituir a partir da presente questão: quais as principais mudanças ocorridas na terceirização de atividades pela Administração Pública com o advento do Decreto n. 9.507/2018?

Para tanto, com vistas a responder essa questão traçou-se como objetivo geral: analisar quais foram as principais mudanças ocorridas na terceirização de atividades pela Administração Pública com o advento do Decreto nº 9.507/2018; e objetivos específicos: caracterizar a terceirização de atividades na Administração Pública brasileira; identificar como se dá a atuação da Administração pública na realização de suas atividades por meio da terceirização; e pontuar as mudanças ocorridas na

terceirização de atividades públicas entre o Decreto nº 2.271/1997 e o atual Decreto nº 9.507/2018.

Ademais, a presente pesquisa pauta-se no método de investigação qualitativa de cunho bibliográfico, tendo em vista a utilização para o embasamento e discussão das ideias aqui presentes, livros, artigos científicos e sites especializados em tecnologia da informação e que tocam diretamente a temática proposta.

Quanto à estruturação do trabalho, o mesmo se dividirá basicamente em três partes. A primeira parte buscará delimitar a definição do que vem ser a terceirização, ressaltando suas principais características e delimitando suas nuances no contexto brasileiro. Já a segunda parte, trará uma explanação sobre a atuação da Administração Pública e a regra insculpida no art. 37 da Constituição brasileira, observando também as origens e características da terceirização no setor público. Por fim, a terceira parte trará uma análise sobre o advento da mais recente legislação que trata sobre a terceirização na Administração Pública, qual seja: Decreto n. 9.507/2018. Buscará-se fazer também um contraponto entre a legislação anterior e a atual, para perceber as principais mudanças trazidas com a nova regra legal.

Observa-se que há mudanças consideráveis advindas com a nova legislação, mas que precipuamente o Decreto n. 9.507/2018 ampliou a possibilidade de terceirização de atividades na Administração Pública, mitigando ainda mais a regra do concurso público e fugindo em certa medida da atuação usual do que se espera da Administração Pública.

2 DA TERCEIRIZAÇÃO: CONCEITO, EVOLUÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Vários teóricos buscam elucidar o conceito do que vem a ser a terceirização. Todavia, apesar de vários estudos sobre o tema, o termo terceirização em grande parte das vezes, sempre aparece relacionado à figura de um terceiro ou intermediário (como a própria expressão indica), que passa por meio de delegação a efetuar uma atividade que originalmente seria praticado por outrem. Nesse sentido, é interessante notar através de alguns estudos os conceitos que concebem a ideia do que vem a ser o instituto.

Conforme Martins (2017) a literatura específica que trata sobre a terceirização, sustenta que o termo tem sua gênese no âmbito da Administração de Empresas, conforme tenha emergido como uma estratégia empresarial aplicada à organização da produção.

Na mesma esteira Reis (2014) observa que a terceirização é uma técnica gerencial com raízes nos Estados Unidos (EUA), que emergiu naquele país no contexto pós-guerra. Para o autor, a terceirização se apresentou como forma de potencializar a produção delegando algumas atividades a terceiros, mediante contratação.

De outro lado, Barros (2016) considera que a expressão terceirização, sob a análise semântica, é produto de um neologismo que envolve a palavra terceiro, compreendido nesta acepção como intermediário ou interveniente. O seu uso neste caso não se revela totalmente voltado ao âmbito jurídico, referindo-se aquele que é estranho a determinada relação jurídica entre duas ou mais partes. Na verdade, para o referido autor a expressão é fruto das discussões advindas da Administração, e busca ressaltar a descentralização empresarial de atividades para outrem,.

Já para Mauricio Godinho Delgado (2015), a expressão terceirização na linha do Direito do Trabalho revela um fenômeno onde se decompõe a relação de trabalho da relação de direito trabalhista. O trabalhador, portanto, neste caso é colocado perante o tomador de serviços, sem que haja de fato uma relação de trabalho direta entre este e aquele. O efeito disso, conforme o referido autor é uma relação de trabalho trilateral, entre empregado, empresa prestadora de serviços e empresa tomadora de serviços. Com isso, a terceirização incorpora o trabalhador no processo produtivo da empresa tomadora de serviços, sem que, porém, se estendam a este os laços jurídicos do trabalho, que se conservam firmes a uma entidade superveniente.

Também no âmbito do Direito do Trabalho Cruz (2012) aponta, ao ensinar sobre o sentido de terceirização, que o instituto é um mecanismo anormal a clássica relação empregatícia bilateral, disposta nos artigos 2^a e 3^a da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Nesse sentido, o autor menciona que com a terceirização vão surgir três figuras: a prestadora de serviços, que é a contratante formal do empregado; a tomadora de serviços, que será a beneficiária da força de serviço; e o obreiro.

2.1. Do desenvolvimento histórico da terceirização

A terceirização, desde sua gênese é bastante comum em países industrialmente competitivos conforme explica Lykawka (2013). Os EUA é apontado como o berço do instituto, que teve sua origem na década de 1940, em razão das guerras, já que as indústrias bélicas necessitavam concentrar-se na produção de armas, e para isso necessitavam repassar algumas de suas atividades para outras empresas prestadoras de serviços.

Ao observar a Segunda Guerra como marco histórico da terceirização, é importante destacar, conforme Castro (2008), que até então mesmo que houvessem práticas similares a da terceirização, só com a Grande Guerra e seus efeitos, é que de fato surgiu a terceirização.

Posteriormente, com a implantação gradual das indústrias multinacionais, especialmente aquelas voltadas ao ramo de produção de veículos automotores, é que a terceirização passou a se tornar um fenômeno frequente na vida empresarial de todo o mundo (LYKAWKA, 2013).

Em território nacional, todavia, a terceirização só veio aparecer relativamente a pouco tempo atrás, com a indústria automobilística. Nesse ramo, as indústrias automobilísticas brasileiras buscavam a produção de peças e segmentos no mercado externo (terceirizando este serviço), sendo responsável apenas em montar os veículos. (LYKAWKA, 2013).

Delgado (2015) assinala que a primeira referência nacional feita a terceirização foi feita pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, a qual previu em seu artigo 455 a subempreitada. Vinte e quatro anos depois da primeira referência a terceirização na ordem jurídica brasileira, apareceu o Decreto-Lei n. 200/67, que passou a regular a sistematização na Administração Pública Federal, permitindo ao Poder Público a contratação em certas hipótese, de serviços prestados por empresas da iniciativa privada (DELGADO 2015).

Nos anos seguintes surgiram as Leis n. 6.019/1974 e n. 7.102/1983. A primeira dispôs em seu texto sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e também regulou em certa medida a matéria da terceirização. Já o segundo texto legislativo regulou a terceirização em atividades de segurança em estabelecimentos financeiros e em empresas de vigilância e transporte de valores (DELGADO, 2015).

Já Pereira (2015), destaca nessa evolução jurídica a década de 1980, como um marco na atuação do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que editou duas importantes

súmulas, a Súmula n. 239¹ e Súmula n. 256², que tratavam sobre situações especiais envolvendo casos de terceirização.

A súmula n. 256 recebeu diversas, sendo cancela em 2003. Já em 2011, o TST evidenciou um novo entendimento sobre o tema, consolidando a súmula n. 331, responsável durante os últimos anos, antes das intensas mudanças legislativas, de tratar de maneira ampla sobre o tema.

Depois de 2011, mudanças quanto à terceirização só foram ocorrer em 2017, com o advento da Lei n. 13.429 e, posteriormente, da Lei n. 13.467, e mais recentemente com o Decreto n. 9.507/2018.

2.2 Características

Após as observações dadas nos tópicos anteriores sobre alguns dos conceitos atribuídos a terceirização, bem como o contexto em que se teve origem o instituto, fica fácil delimitar suas características. Assim, nesse ponto, é importante voltar a definição dada a terceirização e sublinhar no instituto algumas peculiaridades que o identificam.

Renzetti (2018) destaca que a grande característica da terceirização é ela ser uma relação jurídica trilateral, diferente dos moldes da clássica definição que permeia a bilateralidade do trabalho. No lugar de se ter um empregado subordinado diretamente a um empregador, tem-se a figura de um terceiro sujeito nessa relação que pega para si o dever pelo desenvolvimento da atividade, e contrata o empregado para o labor.

Ademais, há de se notar também, que conforme a legislação pátria que trata sobre o tema, especificamente as Lei n. 6.019/1974, alterada pelas Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017, a empresa que irá prestar os serviços, deve ter personalidade jurídica de direito privado, conforme o art. 4º-A.

Outro aspecto importante sobre a empresa que ira promover os serviços é que ela não precisa de registro junto ao Ministério do Trabalho, bastando apenas ter o CNPJ, seu registro diante da Junta Comercial e capital social mínimo, conforme dispõe o art. 4º-B, da Lei n. 6.019/1974 Já quanto à tomadora de serviços, a mesma lei abre a

¹ Súmula nº 239 - É bancário o empregado de empresa de processamento de dados que presta serviço a banco integrante do mesmo grupo econômico (BRASIL, 1985).

² Súmula nº 256 - Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nºs 6.019, de 03.01.1974, e 7.102, de 20.06.1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços. (BRASIL, 1986).

possibilidade para que esta seja tanto pessoa física como jurídica, conforme o art. 5º-A (BRASIL, 1974).

Na caracterização do instituto, tendo a compreensão de que para se falar em terceirização, há de haver necessariamente a presença das três figuras da relação jurídica – trabalhador, empresa prestadora de serviço e empresa tomadora de serviços. Ademais, é indispensável ter em mente que o trabalhador neste caso não é empregado da empresa que toma os serviços, conforme se averigua junto ao art. 4º-A, parágrafo primeiro, da Lei n. 6.019/1974.

Desse modo, a responsabilidade pelas obrigações trabalhistas, como visto no art. 4º-A, parágrafo primeiro, da Lei n. 6.019/1974, é da empresa prestadora de serviços. Todavia, a empresa tomadora de serviços tem responsabilidade subsidiária, caso a empresa prestadora de serviços não arque com as obrigações trabalhistas dos terceirizados referentes ao período que ocorrer a prestação de serviços (RENZETTI, 2018).

Por fim, dando as características ao instituto da terceirização, é interessante notar que após as recentes mudanças legislativas não é mais possível falar em terceirização apenas de atividade-meio. Da análise dos artigos 4º-A e 5º-A da Lei n. 6.19/1974 vê-se que há a possibilidade legal de se terceirizar qualquer atividade, inclusive a atividade-fim da empresa.

Desse modo, diante da terceirização é possível observar que tem-se como característica: uma atividade pautada em uma relação triangular (tomador de serviços, prestador de serviços, e trabalhador); uma prestadora de serviços com natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado; não há necessidade da tomadora de serviços ser pessoa jurídica; o trabalhador terceirizado não se coloca como empregado da empresa tomadora de serviços; a responsabilidade das obrigações trabalhistas, via de regra é da empresa prestadora de serviços; e por fim, atualmente é característica do instituto a possibilidade de terceirizar qualquer atividade.

3 DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NO PODER PÚBLICO

A *priori*, antes de se adentrar especificamente nas tratativas acerca da terceirização de atividades na Administração Pública, é pertinente evidenciar a

dissemelhança presente na atuação entre esta e particulares, onde haveria nascido a terceirização.

Enquanto a Administração Pública segue um regime jurídico próprio (regime jurídico administrativo), limitado essencialmente pela vontade legal e pela finalidade pública; os particulares se submetem via de regra ao regime jurídico de direito privado, pautado na autonomia da vontade.

Tal diferença repercute diretamente quando se examina a terceirização, já que o Estado estará circunscrito a obedecer às regras do regime jurídico administrativo, do qual está submetido. Mello (2018) esclarece que a subordinação da Administração Pública ao regime jurídico administrativo, resulta primordialmente no privilégio do interesse público em face do interesse privado e na indisponibilidade do interesse público.

Ademais, quando se fala em regime jurídico administrativo, deve haver a menção dos princípios explícitos presentes no art. 37 da Constituição, que também balizam a atividade administrativa, a saber: legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

O princípio da legalidade, nesse sentido, toma especial relevo, sendo que a Administração Pública, dentre outras obrigações, deve agir no exercício de suas atividades nos moldes e limites prescritos em lei. Todavia, durante algum tempo, a terceirização em sede legal não possuía tratamento específico e exaustivo acerca dos critérios e limites da aplicação do instituto na gestão da Administração Pública (GONÇALVES, 2013).

Em razão disso, em sede de Administração Pública a terceirização demorou a avançar, tendo em vista os limites e diferenças que o regime jurídico administrativo coloca a atuação na atuação do Estado.

Ademais, a regra insculpida na Constituição Federal, em seu art. 37, inciso II, § 2º, dispõe que a as entidades da Administração Pública, direta e indiretamente, devem realizar concurso público prévio, para que desse modo haja a admissão de pessoal. Ou seja, a regra para que haja a contratação na Administração Pública é o concurso público.

Todavia, mesmo com os caracteres do regime jurídico administrativo e a imperatividade constitucional da regra de contratação via concurso público, resistiu no ordenamento jurídico brasileiro à possibilidade de se contratar trabalhadores na Administração Pública, dentre outras formas pela terceirização, em razão daquilo que permite o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Somado a esse dispositivo constitucional entendeu-se que a terceirização poderia ser permitido no Poder Público tendo em vista a aplicabilidade do princípio da eficiência, bem como a recepção de certas normas que tratam sobre o tema, a exemplo do Decreto-Lei n. 200/67, das Leis n. 5.645/70, 7.102/83, 8.666/93, 13.429/2017, e mais recentemente do Decreto-Lei n. 9.507/2018.

3.1 A realidade jurídica da terceirização na Administração pública brasileira

Como se viu até agora, no contexto contemporâneo, em que a terceirização apodera-se de um lugar central no meio laboral, é essencial recorrer à análise no âmbito do setor público no Brasil e de como a realização de suas atividades se reestruturaram, principalmente com foco legal nas últimas décadas, ainda mais porque a gênese da terceirização na Administração Pública revela-se sobre muita polêmica, como restou evidenciado no tópico anterior, com a breve discussão sobre regime jurídico administrativo.

Salvino e Ferreira (2009) assinalam que a terceirização no setor público é marcado de incertezas quanto sua real efetividade, tendo em vista que há muitos casos em que as mudanças na regra constitucional que privilegia a contratação de pessoal através de concurso público, serve apenas para burlar as tratativas legais e favorecer a corrupção e o clientelismo político.

Já Di Pietro (2018), analisa que a terceirização na Administração Pública, em muitas das vezes faz é provocar o extermínio dos direitos sociais dos trabalhadores vinculados a empresa tomadora de serviços, colocando o Poder Público sob a mira da legislação trabalhista.

No mesmo sentido, Olher *et al.* (2015) percebem com certa crítica que a terceirização se inclui na Administração Pública, talvez, com finalidade diversa da busca pelo bem público, já que nesse caso o vínculo com a Administração Pública no processo de terceirização não é realizado com o trabalhador, mas sim com a empresa terceirizada.

Por outro lado, há quem veja a terceirização na Administração Pública com bons olhos, percebendo a mudança de modelo que o serviço público passou a exercer, saindo de uma administração burocrática para um modelo de administração gerencial, pautada na busca por agilidade e eficiência no atendimento ao fim público (LEITE *et al.* 2018).

Para Lobo e Silva (2017) a finalidade real do processo de terceirização no setor público é o desafogo do Estado na prática de ações consideradas acessórias, o que concederá ao Poder Público centralizar seu vigor na realização de atividades essenciais a finalidade pública. Assim, como decorrência da terceirização na Administração Pública acredita-se no alcance de maior eficiência e bons resultados na consecução de seus fins.

Carneiro (2016) sustenta a utilização da terceirização de determinadas atividades na Administração Pública, sob a justificativa de que a realização da mesma possibilita ao Estado a dedicação as atividades que lhe são próprias, além de auxiliar, mesmo que de modo precário, no preenchimento da falta de pessoal no serviço público, provocada muita das vezes pela demora na realização de concurso público.

Como se vê, há críticas e elogios a essa forma de contratação de pessoal no serviço público. Todavia, o que é irrefutável é que no Brasil a prática desse modo de contratação já está presente há alguns anos no setor público, e especialmente nos últimos dois anos a legislação pátria tem ampliado seu raio de abrangência nas atividades que são permitidas a serem terceirizadas pelo Estado.

Desde o ano de 1967, a terceirização de atividades públicas se iniciou em território nacional, com o advento do Decreto-Lei n. 200, como já mencionado que estabeleceria diretrizes para a reforma administrativa, e visava obstar o crescimento desenfreado da máquina pública. O referido decreto foi apenas o primeiro passo dado para uma série de reformas que se estabeleceriam na Administração Pública, com vistas a conformação necessária da nova realidade econômica e trabalhista sentida no Brasil e no mundo (DRUCK *et al.*, 2018).

Logo após o Decreto-Lei n. 200/1967, emergiram no Brasil uma série de legislações que tratariam sobre a terceirização. Assim, a próxima lei a tratar sobre o tema na Administração Pública foi a Lei n. 8.863/94. A referida lei, como aponta Delgado (2015) alterou as hipóteses de contratação de serviços de vigilância, abrindo a possibilidade de terceirização dessa atividade tanto no âmbito público como privado.

Posteriormente, ocorreram duas emendas a Constituição de 1988, a Emenda n. 8 e n. 9, ambas editadas no ano de 1995. A Emenda Constitucional n. 8 ocasionou a possibilidade da terceirização parcial de atividades de telecomunicação; e a Emenda Constitucional n. 9 inseriu a possibilidade de terceirização no monopólio de exploração do petróleo.

Nesse cenário surgiu também, no ano de 1997 a Lei n. 9.472, buscando efetivar o que fora proposto pela emenda constitucional n. 8, e dispendo sobre a organização dos serviços de telecomunicação. No art. 94 da referida lei, há a determinação de que a concessionária dos serviços de telecomunicação poderá terceirizar mão-de-obra:

Nos anos seguintes houve um hiato legislativo até 2017 - com a reforma trabalhista - de leis que tratariam sobre a terceirização na Administração Pública. O que se teve, foram à edição das súmulas do TST que ainda buscaram cobrir esse vaco legislativo, quais sejam: a súmula n. 256 e a súmula n. 331, já mencionadas neste trabalho, e serviram como regra geral para regular a situação do terceirizados.

Mais recentemente, houve mudanças importantes no que tange a terceirização de atividades por parte da Administração Pública, principalmente a partir de 2017, com o advento das Leis n. 13.429, que alterou a lei do trabalho temporário; e a Lei 13.467, a famosa reforma trabalhista. Todavia, a última mudança legislativa proveniente foi dada pelo Decreto-Lei n. 9.507, de 21 de setembro de 2018, o qual dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União, é que tomara destaque na análise que se seguirá neste trabalho.

4 OS IMPACTOS DO DECRETO Nº 9.507/2018 NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O Decreto n. 9.507/ 2018 é a legislação mais recente que trata sobre a terceirização de atividades no setor público. O referido decreto substitui o Decreto n. 2.271/1997, que também disciplinava a contratação de serviços de terceiros pela Administração Pública federal direta autárquica e fundacional, estabelecido no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na esteira do Decreto-Lei n. 200/1967, o Decreto nº 9.507/2018 vem também seguindo o modelo de descentralização da Administração Pública, com vistas a liberar o Poder Público de algumas atividades, recorrendo sempre que possível à terceirização, pretendendo com isso evitar o crescimento desenfreado da máquina pública.

Ademais, o surgimento desse decreto também sofreu influências das circunstâncias da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF n. 324 e do RE n. 958.252, onde foram declarados a possibilidade de terceirização de atividade-fim, além da terceirização usual da atividade-meio.

Conforme aponta Frota (2018) o Decreto n. 9.507/2018 traz em sua parte mais significativa, naquilo que pode ou não ser objeto de terceirização pelo Poder Público. Ademais, o texto do decreto estipula um conjunto normativo para os entes públicos, e exclusivamente outro conjunto de regras para Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, preconizando dois regimes bem distintos.

Há quem diga, contudo, que na verdade o Decreto n. 9.507/2018, só busca espichar na seara pública a possibilidade de contratação de empregados terceirizados em todas as etapas de produção, imitando o que ocorreu no setor privado através da Lei da Terceirização, a Lei n. 13.429/2017 (FROTA, 2018).

Outros, como Vitalino (2018) criticam afirmando que o Decreto n. 9.507/18 seria apenas uma transcrição em forma de lei da Instrução Normativa n. 05/2017, que já tratava sobre as regras e diretrizes relativas ao procedimento de contratação para execução indireta no âmbito público federal.

Vale mencionar que o Decreto n. 9.507/2018, ao tratar sobre as disposições preliminares, prevê que um ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão determinara os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação. A referida portaria traz 32 (trinta e duas) atividades que serão preferencialmente objeto de execução indireta (BRASIL, 2018).

Ao comentar sobre o referido decreto, Ferraz (2019) aponta a tentativa da nova norma buscar reprimir certas ações ilícitas no setor público, como o nepotismo. Ademais, busca-se também com a inovação legislativa estabelecer padrões de qualidade, com o pagamento posterior a comprovação do cumprimento das obrigações contratadas.

De modo geral, o Decreto n. 9.507/2018 trouxe modificações ao se pensar na terceirização no serviço público, para tanto, será observado a seguir de modo comparativo com a legislação anterior que tratava sobre o tema, as principais alterações sofridas no âmbito da terceirização junto a Administração pública.

4.1 Mudanças ocorridas na terceirização de serviços pela Administração Pública

Como se viu o Decreto n. 9.507/2018, apareceu no plano legislativo brasileiro revogando o Decreto n. 2.271/1997 que dispunha anteriormente sobre quais os serviços poderiam ser objeto de execução indireta, mediante terceirização pela Administração Pública. Se comparado a antiga legislação percebe-se que a matéria relativa a

terceirização na Administração Pública sofreu profundas modificações com o advento da nova legislação.

Inicialmente, há que se comentar que Fortiani (2018) menciona que se comparada ao antigo Decreto n. 2.271/1997, o alcance da terceirização era menor, já que a antiga legislação, diferentemente do novo decreto não previa a terceirização para empresas estatais. Com a implementação do Decreto n. 9.507/2018, tem-se a possibilidade de terceirização em todo âmbito da Administração Pública, tanto direta como indireta, incluindo aí as empresas estatais.

Outra importante modificação no âmbito da terceirização de atividades na Administração Pública diz respeito ao alargamento das possibilidades, com a ausência do rol atividades passíveis de terceirização. Fortiani (2018) destaca que, no atual contexto temos a desnecessidade da clássica distinção entre as atividades meio e fim para delimitar a licitude da execução indireta das atividades.

O atual Decreto nº 9.507/2018 não qualifica em seu texto legal as atividades passíveis de terceirização, e em nenhum momento refere-se a atividades-fim ou meio, e também não enumera ou mesmo exemplifica os serviços que poderão ser objetos de contratação, como na legislação anterior que se refere a possibilidade de execução indireta somente das “atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares” (BRASIL, 1997).

Comparando as legislações do atual decreto, com o que dispunha o artigo 1º do antigo decreto, observa-se uma enorme diferença quanto à redação de ambos os decretos, e a delimitação que o Decreto n. 2.271/1997 faz do terreno em que a terceirização poderia ocorrer.

Fortiani (2018) ao analisar o antigo decreto menciona que, legislação pretérita delimitava claramente as atividades passíveis de serem terceirizadas. A lei apontava para a terceirização de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituíam a área de competência legal do órgão ou entidade.

Tem se também a novidade trazida pelo art. 2º do Decreto n. 9.507/2018, como já citado em tópico anterior, que fora complementado, ainda no ano de 2018, pela portaria n. 443 do Ministério de Estado, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A portaria trouxe um rol exemplificativo, com cerca de 32 (trinta e duas) atividades que poderão ser objeto de execução indireta, todavia, outras atividades poderão ser passíveis de execução indireta, desde que se observe as vedações constantes no próprio Decreto n. 9.507/2018.

Outro aspecto interessante a ser destacado é que diferentemente do Decreto n. 2.271/97, que como já mencionado apresentava um rol dos serviços que preferencialmente deveriam ser terceirizados, o Decreto n. 9.507/2018, aponta em seu artigo 3º os casos em que a terceirização é vedada³.

No mesmo sentido, a nova legislação traz em seu art. 4º também a vedação de atividades que não poderão ser terceirizadas no âmbito de Empresas Públicas e de sociedades de Economia Mista controladas pela União.

Outra mudança sensível entre as legislações, evidenciada por Martynetz (2018) diz respeito as formalidades para a contratação. No caso da legislação anterior era necessário apenas a aprovação de um plano de trabalho pela autoridade máxima do órgão ou entidade, bem como a descrição no edital de licitação sobre qual seria o objeto de contratação. Já no caso do Decreto n. 9.507/2018, o procedimento é bem mais burocrático, devendo seguir os tramites de capítulo próprio da lei, tratado entre o art. 6º a 11º.

Por fim, há de se mencionar mais uma mudança quanto às legislações. O novo decreto inova ao dispor que os contratos celebrados com as empresas terceirizadas deverão conter cláusulas que tutelem os riscos trabalhistas a que a administração pública está sujeita, uma vez que só há responsabilidade subsidiária da administração pública quando esta deixa de fiscalizar corretamente as obrigações assumidas e prestadas pela empresa contratada (BRASIL, 2018)

Essas são algumas das principais mudanças ocorridas com o advento do Decreto n. 9.507/2018 que modificou vigorosamente as tratativas sobre a terceirização no setor Público, alargando suas possibilidades que antes eram bem mais delimitadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

³ I) serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; II) serviços que sejam considerados estratégicos para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; III) serviços que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e IV) serviços que 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 (BRASIL, 2018).

O referido trabalho possibilitou perceber que as mudanças pelas quais a sociedade moderna vem passando, nos aspectos: social, econômico, trabalhista, tecnológicos etc.; somado ao espírito neoliberal presente em nossa sociedade capitalista impulsionaram o desenvolvimento de novas formas de trabalho, dentre as quais se destaca a terceirização, cuja característica principal é o abandono da clássica relação bilateral de trabalho.

O fenômeno que surgira logo após a Segunda Guerra Mundial, com vistas a maximizar a produção bélica ao delegar atividades acessórias, vem ganhando espaço nas diversas organizações, sejam elas privadas ou públicas, tornando-se uma realidade frequente.

No Brasil diversas leis trataram sobre o tema, inicialmente restringindo-se somente ao setor privado, mas com o tempo permitindo a terceirização no setor público, ao relativizar a regra de acesso ao serviço público somente através de concurso. São exemplos dessas leis: o Decreto Lei n. 200/67, a qual estabeleceu as diretrizes para a Reforma Administrativa; a Lei n. 5.645/70, que detalhou as funções que poderiam ser terceirizadas na Administração Pública; a Lei n. 7.102/83, que trata sobre a segurança para estabelecimentos financeiros; a Lei n. 8.666/93 que trata sobre licitação e contratos administrativos; a Lei n. 13.429/2017, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas; e mais recentemente o Decreto-Lei n. 9.507/2018, o objeto central desta pesquisa.

O Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018, é a legislação mais atual que trata diretamente sobre a terceirização de atividades no setor público, entrando em vigor no ordenamento jurídico após revogar o Decreto n. 2.271/97. Ao ser comparado a antiga legislação verifica-se que a matéria relativa a terceirização na Administração Pública sofreu profundas modificações com o advento da nova legislação.

O Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018, ampliou consideravelmente o alcance da terceirização no setor público, tanto no aspecto de permitir que não somente as atividades acessórias sejam terceirizadas, mas todas, até mesmo as chamadas atividades fins; como no aspecto de prever a terceirização também para empresas estatais.

Outra mudança significativa com o novo decreto, fora a complementação dada pela portaria .º 443 do Ministério de Estado, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A portaria trouxe um rol exemplificativo, com cerca de 32 (trinta e duas) atividades que poderão ser objeto de execução indireta, todavia, outras atividades poderão ser passíveis

de execução indireta, desde que se observe as vedações constantes no próprio Decreto n. 9.507/2018.

Porém, há de se sublinhar que o Decreto n. 9.507/2018, aponta também em seus artigos 3º e 4º, casos em que a terceirização deve ser vedada. Assim, não houve uma ampliação indistinta, mas também um certo controle sobre a terceirização no setor público.

Outra mudança sensível entre os decretos, se deu quanto as formalidades para a contratação. No caso da legislação anterior era necessário apenas a aprovação de um plano de trabalho pela autoridade máxima do órgão ou entidade, bem como a descrição no edital de licitação sobre qual seria o objeto de contratação. Já no caso do Decreto n. 9.507/2018, o procedimento é bem mais burocrático, devendo seguir os trâmites de capítulo próprio da lei, tratado entre o art. 6º a 11º.

Por fim, há de se mencionar mais uma mudança quanto às legislações. O novo decreto inova ao dispor que os contratos celebrados com as empresas terceirizadas deverão conter cláusulas que tutelem os riscos trabalhistas a que a administração pública está sujeita, uma vez que só há responsabilidade subsidiária da administração pública quando esta deixa de fiscalizar corretamente as obrigações assumidas e prestadas pela empresa contratada

Desse modo, vê-se que há mudanças consideráveis advindas com a nova legislação, mas que precipuamente o Decreto n. 9.507/2018 ampliou as hipóteses de terceirização de atividades na Administração Pública, mitigando ainda mais a regra do concurso público e fugindo em certa medida da atuação usual do que se espera da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BARROS, Aline Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 10 ed. São Paulo: LTR, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997.** Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 07 de outubro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/decreto/D2271.htm. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela união. Brasília, 21 de setembro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.** Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas e dá outras providências. Brasília, 3 de janeiro de 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19472.htm. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 13 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços. Brasília, 31 de março, de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm. Acesso em: 21 nov 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 13 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 13 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 21 nov 2025.

BRASIL. **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018.** Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de dezembro de 2018. Brasília, 28 de dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/documents/10157/24748760/MPDG+-+Portaria+n%C2%BA+443%2C+de+27.12.2018%2C+DOU+1+de+28.12.2018/63a2037f-e0df-5c44-ef69-1a1fc40ebc55?version=1.1>. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 239.** BANCÁRIO. EMPREGADO DE EMPRESA DE PROCESSAMENTO DE DADOS. Brasília, 1985. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_201_250.html#SUM-239. Acesso em: 21 nov 2025

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 256**. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. Brasília, 1986. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_251_300.html#SUM-256. Acesso em: 21 nov 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação). Brasília, 2011. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em 21 nov 2025

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. A terceirização na Administração Pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações de trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v.2, n.2, p. 61-80, jul/dez. 2016.

CASTRO, Rubens Ferreira de. **A Terceirização no Direito do Trabalho**, São Paulo: Malheiros, 2008.

CORTEZ, Julpiano Chaves. **Terceirização trabalhista**. São Paulo: LTr, 2015.

CRUZ, Luiz Carlos Lima da. **Responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelos encargos trabalhistas nos contratos de terceirização**. (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização). Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2018.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Mariana Morena; ARAÚJO, Sâmia.. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, A. G. (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018.

FORTIANI, Cristina. O Decreto Federal 9.507/18 e a terceirização na Administração: primeiras impressões. **Conjur**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-set-27/interesse-publico-decreto-federal-950718-terceirizacao-administracao-publica>. Acesso em: 21 nov 2025

FROTA, David Augusto Souza Lopes. Terceirização: considerações sobre o Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018 que revoga o Decreto nº 2.271/97. **Jus**, 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/70518/terceirizacao-consideracoes-sobre-o-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-que-revoga-o-decreto-n-2-271-97-dispoe-sobre-a-prestacao-de-servicos-por-execucao-indireta>. Acesso em: 21 nov 2025

GONÇALVES, Carolina Lima. Terceirização na administração pública e o princípio constitucional da eficiência. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013.

Disponível em: http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13517&revista_caderno=4. Acesso em 21 nov 2025

LOBO, Bárbara Natália Lages; SILVA, Regiane Pereira da. Reforma trabalhista e terceirização na Administração Pública: reflexões críticas. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.**, Belo Horizonte, edição especial, p. 457-469, nov. 2017

LYKAWKA, Liliane. **O trabalho terceirizado: reconhecimento, valorização e satisfação**. 2013. 45f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia. Porto Alegre, 2013.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Terceirização e o Direito do Trabalho**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2018.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

OLHER, Bruno Silva; COSTA, Ivy Silva; TEIXEIRA, Ítala Moraes. Reflexões sobre os efeitos da terceirização dos cargos de apoio no serviço público federal: estudo de caso no instituto federal do sudeste de MG campus Rio Pomba. **HOLOS**, [S.l.], v. 5, p. 322-337, out. 2015. ISSN 1807-1600. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/2692>. Acesso em: 21 novembro 2025

PEREIRA, Leone. Terceirização: aspectos atuais e polêmicos. **Revista de Direito do Trabalho - RDT**, São Paulo, v. 41, n. 162, p. 15-43, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/1939/93394/2015_pereira_leone_terceirizacao_aspectos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 nov 2025.

REIS, Luciano Elias. **Terceirização na administração pública: breves reflexões críticas**. Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Curitiba, PR, v. 4, n. 35, p. 113-122, nov./dez. 2014.

RENZETTI, Rogério. **Direito do Trabalho**. 4 ed. São Paulo: Forense, 2018.

SALVINO, Marcos Ribeiro; FERREIRA, Simone Rodrigues. A terceirização de Serviços na Administração Pública e Responsabilidade Trabalhista. **Revista Novatio Iuris**, v. 2, n. 3, p. 119-145, Jul. 2009.

VITALINO, Fábio Cavalcanti. Principais problemas do Decreto nº 9.507/2018. **JusBrasil**, 2018. Disponível em: <https://adjudicia.jusbrasil.com.br/artigos/629322372/principais-problemas-do-decreto-9507-18-decreto-n-9507-de-21-de-setembro-de-2018>. Acesso em 21 nov 2025.