

TERCEIRIZAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS : ANÁLISE DO PERCURSO DA USP

OUTSOURCING IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES: AN ANALYSIS OF USP'S PATH

Andrei Amorim Petinati¹

Jair Aparecido Cardoso²

RESUMO

Este artigo expõe as perspectivas da terceirização no Brasil, usada como forma de flexibilidade do quadro de pessoal e avanço na competitividade da atividade empresarial, mas também como instrumento de gestão de serviços na gestão pública; e seus reflexos no serviço público brasileiro e transformação deste. Percorre o caminho da possibilidade de terceirização das atividades-fim e meio nas empresas e investiga os reflexos e paralelos na Universidade de São Paulo, através de novos paradigmas econômicos e administrativos da administração pública, principalmente, pelo desenvolvimento do gerencialismo, usando como objeto de análise o orçamento, a gestão de pessoal, os gastos setoriais da autarquia universitária e as resoluções regimentais internas.

Palavras-chave: USP. Terceirização. Serviço público. Atividade-Meio. Gerencialismo.

ABSTRACT

¹ Técnico em Administração. Estudante de Direito na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP. Membro e Diretor pela gestão Epifania do Centro Acadêmico Antônio Junqueira de Azevedo (2024-2025). Membro PET Direitos FDRP/USP. E-mail: andrei.petinati@usp.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-1347-0730>

² Professor Associado (livre docente) da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo - USP (FDRP/USP), 2009. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP (2006). Graduado (1989) e mestre em Direito (2003) pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC -Campinas. Líder do grupo de pesquisa GEDTRAB (CNPQ/2010) " A transformação do Direito do Trabalho na sociedade pós-moderna e seus reflexos no mundo do trabalho" FDRP/USP. Membro do grupo de pesquisa RETRABALHO, Rede de grupos de pesquisas em Direito e Processo do Trabalho (CNPQ). Autor de artigos e livros na área.ADMINISTRATIVO. Coordenador do curso de pós-graduação, especialização em Direito e Processo do Trabalho da FDRP/USP (2014/2028);Presidente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto PPG/ FDRP/USP (2021/2023).Presidente da Comissão de Cultura e Extensão CCEX FDRP/USP (2019/2021).Chefe do Departamento de Direito Privado e Processo Civil da FDRP/USP (2009/2011 -2015/2017 - 2017/2019 - 2023/2025).Vice Chefe do Departamento de Direito Privado e de Processo Civil FDRP/USP (2013/2015 - 2019/2021).Membro do Conselho Gestor do Campus - Campus USP. Ribeirão Preto. Representante da - FDRP/USP (2013/2015).Professor da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP (1.982/2008).Assistente de Direção da Faculdade de Direito da UNIMEP (2001/2002), Coordenador do Curso de Direito da UNIMEP (2003/2006).Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos do Município de São Pedro (1997/2000).Advogado inscrito na OAB/SP desde 1990. E-mail: jaircardoso@usp.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8908-5789>

This paper presents the perspectives of outsourcing in Brazil, used as a means of workforce flexibility and as a driver of competitiveness in business activity, but also as a management tool for services in public administration; as well as its impacts on Brazilian public service and its transformation. It traces the path of the possibility of outsourcing both core and support activities in companies and investigates the repercussions and parallels within the University of São Paulo, through new economic and administrative paradigms of public administration, particularly with the development of managerialism, using as objects of analysis the budget, human resource management, the expanses by area of the university, and the internal regulatory resolutions.

Keywords: USP. Outsourcing. Public service. Support Activity. Managerialism.

1. Introdução

A terceirização ganhou força no Brasil após as mudanças normativas introduzidas durante o período de 2016-2018, especialmente com a Lei 13.429, de 2017 e o julgamento da ADPF 324 e RE 958252, no STF, que, para além da possibilidade da atividade-meio, permitiu a terceirização da atividade-fim.

De acordo com o artigo 2, da Lei 13.429, o serviço terceirizado é aquele temporário em que uma empresa de trabalho temporário fornece mão de obra a outra empresa para atender as atividades pretendidas. Assim, as empresas hoje não precisam ter em seu quadro de funcionários os profissionais para realizar e organizar toda a atividade empresarial da empresa, podendo ser substituídos por funcionários de empresas terceirizadas visando principalmente a eficiência e a competitividade, desburocratizando o setor administrativo e aumentando as receitas.

As mudanças na economia perfazem uma mudança nas relações de emprego e nas garantias do trabalho. Nesse sentido, os avanços na desregulamentação da relação direta de emprego entre um empregador e empregado foram construídos principalmente após as décadas de 1980 e 1990, com os planos de reforma econômica liberalizante(ANDERSON, 1995, p. 12).

Assim, as transformações causadas por uma nova perspectiva de organização da atividade econômica - a nova tendência do capitalismo: o neoliberalismo - levam a um rearranjo dos direitos trabalhistas e das relações de emprego.

É possível notar a influência desse novo modelo de organização da economia nas relações sociais, econômicas e jurídicas. No relatório da Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental nº324, o ministro Barroso sintetiza a posição que se desenvolveu nos órgãos de cúpula do Estado e na interpretação da constituição econômica: “O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade”(ADPF 324, 2018, p.2).

Nesse sentido, a mudança de perspectiva no pensamento econômico-jurídico suporta as transformações legais e políticas que se referem à organização do trabalho, como o avanço e a ampliação da terceirização.

Ela é prevista - de forma indireta - no setor público desde 1967, com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que permite a contratação de prestação de serviços para fornecimento de produtos, serviços e atividades. Apesar disso, a influência desse modelo de contratação só aumenta com o avanço do neoliberalismo e o Plano de Reforma do Estado, na década de 1990 (Brasil, 1995, p. 10).

Desse modo, as terceirizações atingem e modificam de algum modo o direito fundamental ao trabalho, postas em prática por uma tendência de flexibilização da relação de emprego. Ainda, atingem também o setor público, ao mudar o regime de trabalho dos servidores públicos e modificar a forma de prestação dos serviços públicos.

Enquanto à universidade, autarquia do Estado de São Paulo, ente de administração pública indireta, investigou-se a terceirização das atividades-meio na USP. Para isso, foi necessário compreender a) as dinâmicas de avanço na terceirização no contexto brasileiro e b) entender a evolução legislativa e administrativa da terceirização no serviço público e na USP.

2. Método

A pesquisa foi realizada através da: a) seleção de artigos científicos relacionados à “terceirização”, “serviço público”, “reforma”, “estado” na rede de bibliotecas da FD/USP e na Revista Fórum; b) organização de legislação federal e regimental universitária sobre terceirização e; c) dados abertos do anuário estatístico da USP, dos repasses da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo à universidade e dados abertos da Coordenadoria de Administração Geral da USP, órgão central ligado diretamente à reitoria.

A pesquisa tentou conseguir dados demográficos sobre os funcionários terceirizados das áreas de limpeza, segurança, transporte e alimentação (que inclui os restaurantes universitários) através de solicitação ao Departamento de Administração da Coordenadoria de Administração Geral, especificamente à Seção de Contratos Terceirizados.

No entanto, conforme resposta do responsável pelo setor, a Universidade de São Paulo não possui dados sistematizados sobre a quantidade de funcionários que prestam serviços via as empresas contratantes, pois a forma de contratação desses serviços é por metro quadrado, no caso da limpeza, e o número de postos cobertos, no caso de segurança. Além disso, os restaurantes universitários somente são de competência da Reitoria, via Pró-Reitoria de

Inclusão e Pertencimento, nos campus da capital e de Lorena, sendo os demais responsabilidade das prefeituras de cada campus³.

Por fim, a Seção de Contratos Terceirizados destacou que as unidades, órgãos, hospitais e prefeitura de campus podem firmar seus próprios contratos, o que reforça a indisponibilidade de dados sobre a massa terceirizada na USP e à disposição da Reitoria⁴.

3. Precedentes legais

3.1 Lei Federal nº 13.429 e Lei 6.019/74

A terceirização propriamente dita no setor privado, e não a execução indireta, é regulada pela Lei Federal nº 6.019, de 1974, com as alterações da Lei Federal nº 13.429.

A Lei dispõe sobre o funcionamento do trabalho temporário, a empresa de trabalho temporário e a empresa tomadora de serviços. Assim, ela permite que uma empresa contratante contrate os serviços de uma empresa para realizar atividades cotidianas e as principais com os empregados da prestadora, sem criar vínculo empregatício com estes. Desse modo é disposto no artigo 4-A, da Lei 6.019, com as alterações:

Art. 4º-A. 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 (NR).

§ 1º A empresa prestadora de serviços contrata, remunera e dirige o trabalho realizado por seus trabalhadores, ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços [incluído pela Lei 13.429].

§ 2º Não se configura vínculo empregatício entre os trabalhadores, ou sócios das empresas prestadoras de serviços, qualquer que seja o seu ramo, e a empresa contratante [incluído pela Lei 13.429]" (artigo 4-A, da Lei 6.019, alterada pela Lei 13.429).

As vantagens propriamente são a flexibilização da gestão de pessoas e a não geração do vínculo empregatício, pois o trabalhador é registrado pela prestadora e não pode ter vínculo de subordinação com a contratante. Apesar disso, a empresa contratante é responsável subsidiariamente, pois os trabalhadores realizam serviços para ela e/ou nas dependências delas, podendo usufruir das mesmas condições que os empregados da contratante.

³ <https://prip.usp.br/servicos/alimentacao/>.

⁴ A comunicação foi feita através de solicitação por email institucional da Assistência Técnica Administrativa da FDRP/USP com autorização dos responsáveis.

Apesar disso, duas ações de controle de constitucionalidade contestaram a validade da terceirização irrestrita, que possibilita até a atividade-fim.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 324, interposta por associação de agronegócio por conta da aplicação de súmula do Tribunal Superior do Trabalho, de relatoria do Ministro Barroso, que debatia se não afrontava os valores constitucionais da legalidade, liberdade econômica, livre iniciativa, livre concorrência, valorização do trabalho humano, isonomia e o Estado enquanto agente regulador as decisões judiciais que, com base na súmula 331, não permitiam a terceirização da atividade-fim (Brasil, ADPF 324, p. 1-4). Nesta ação foi o precedente o pedido da associação, reconhecendo o infrangimento desses princípios.

O Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 58252, interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Extrativistas de Guanhães e Região Sitiextra, relatada pelo Ministro Fux, questionava se a terceirização não ofende o direito ao trabalho e à dignidade da pessoa humana. O STF decidiu pela possibilidade declarando:

25. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para reformar o acórdão recorrido e fixar a seguinte tese: “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 (Brasil, RE 58252, 2018).

3.2 Decreto-Lei nº 200, de 1967

O Decreto-lei outorgado por Castello Branco, que reorganizou a administração federal e introduziu uma reforma administrativa, em seu artigo 10, parágrafo 7 e 8, previu:

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional (Brasil, 1967).

Assim, o direito passa a autorizar a realização dos serviços da administração de forma indireta, ou seja, por entes não estatais e ainda define objetivo e preferência: impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa através da desobrigação da prestação direta. No entanto, condicionado ao interesse público e à segurança nacional. Desse modo, abriu-se caminho, ante a uma administração burocrática, para racionalização da administração (Brasil, 1995, p.) através da diminuição da massa de empregados públicos e da terceirização dos serviços públicos, isto como exceção.

3.3 Decreto Federal nº 2.271/97

O decreto nº 2.271, de 1997, baixado por Fernando Henrique, em meio às ambições de uma reforma gerencialista do Estado, isto é, transferir o que for possível para o setor privado e concentrar atividades típicas de Estado, permite e descreve os principais serviços que podem ser executados de forma indireta, por prestadores de serviços. Essas atividades são as “acessórias, instrumentais ou complementares [atividades-meio] aos assuntos que constituem a competência legal [...]” (Brasil, 1997).

Nesse sentido, as atividades que podem e são preferenciais para execução indireta são:

1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta (parágrafo 1, artigo 1, Decreto nº 2271/97) (grifo nosso).

Pode-se observar no Decreto-Lei nº 200 e no Decreto nº 2.271, a terceirização no serviço público era excepcional e se limitava às atividades-meio.

4. Terceirização no serviço público e o Plano de Reforma

As legislações que se referem à terceirização e à execução indireta trazem a possibilidade clara dessa possibilidade, principalmente a partir do final da década de 1960, e com as políticas e tendências neoliberais.

A princípio, a terceirização no serviço público, com o Decreto-Lei 200, se limita aos serviços em que não há competência legal de realização (atividade-fim), entretanto, já está aberta a possibilidade desde 1967. Além disso, o mesmo diploma normativo não obrigava o concurso público para a administração pública indireta (autarquias, fundações, empresas e sociedade mistas).

No entanto, Fernando Henrique assumiu o governo na década de 1990 com um propósito: a modernização do Estado e da administração pública, pois havia o entendimento de que “a crise brasileira [econômica e social] da última década foi também uma crise do Estado” (Brasil, 1995, p.1). Nesse sentido, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado com fim a dar continuidade nesse projeto de reforma do Estado. Este ministério elaborou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, um documento com projeto de profissionalizar a administração pública e avançar rumo à administração gerencial.

Nesse sentido, o projeto repartia o Estado: 1) em núcleo estratégico - atividades do Estado, como legislar; 2) atividade exclusiva - não podem ser repassados para o setor privado, como polícia; 3) Serviços não exclusivos, como hospitais e universidades, e; 4) Produção de bens e serviços para o mercado (Brasil, 1995, p. 52-53). A partir dessa divisão, o modo de organizar o funcionalismo público se voltaria a descentralização dos serviços públicos, tornando a administração apenas voltada ao essencial do Estado e a regulação econômica; privatizando, concedendo ou delegando o que não cabia à lógica gerencialista do Estado.

Quanto a isso, o plano considerou a Constituição Federal de 1988 um retrocesso burocrático (Brasil, 1995, p. 27), pois na redação original do artigo 39, previa o regime jurídico único - estabilidade e admissão por concurso - para todos os servidores públicos, da administração direta e indireta. Para a realização do plano foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19, que mudou a redação e permitiu outras formas de contratação. No entanto, a mudança esteve suspensa até 2024, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF, que julgou válida a emenda.

Entre 1967 e 1988, o período da ditadura militar abrangeu uma parte, assim, como um poder autoritário, fazia sentido uma flexibilidade para manejar os servidores. Entretanto, com a nova lei maior são eleitos princípios que contrapõem o que ocorria antes: foi dada a estabilidade para evitar perseguição política e o concurso público para selecionar os capacitados e manter a isonomia. Também, como dizem Fortini e Vieira (2011 p. 2), observando os princípios constitucionais, não se pode permitir que pessoas não ligadas à administração possam realizar suas atividades.

Apesar disso, o governo federal de 1995 qualificou os preceitos da Constituição como burocratizantes, prevendo uma reforma em dimensão legal e cultural (cultura organizacional). Na dimensão legal, além da Emenda nº 19, previu-se uma reforma previdenciária e medidas infralegais. Nessa linha, ainda dentro da Emenda nº 19, inclui-se mais um princípio, a eficiência, no artigo 37 da carta magna, que trata sobre os princípios da administração pública:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Em consequência dessas transformações e de uma nova perspectiva de eficiência na administração, uma ampla gama de serviços públicos passaram a ser prestados por empresas privadas, mesmo tendo como base princípios constitucionais.

A exemplo, o direito ao transporte e liberdade de locomoção são direitos fundamentais (art 6 e 5, LXVIII, CF), e o transporte coletivo compete aos municípios (art 30, CF), apesar disso, as linhas do transporte de metrô e trens de São Paulo são concedidas.

A atividade-fim, a prestação do serviço público e responsabilidade estatal, não foi declinada, pois as concessionárias e a empresa Metropolitano de São Paulo prestam um serviço público (transporte). A administração pública não pode dispor de funcionários que não têm vínculo jurídico para as atividades-fim; as concessionárias e o Metropolitano não dispõe dessa restrição, assim, uma empresa que executa serviços públicos pode terceirizar⁵.

É a jurisprudência do STF nas decisões já analisadas, que é possível a terceirização de qualquer das atividades no setor privado, pois a lei permite e não ofende à Constituição; diferente do setor público, que não há lei autorizando, prevalecendo o princípio da legalidade.

Como argumenta Oliveira (2020, p. 135): “Na realidade, isso sempre foi feito, sem que se empregasse o termo terceirização “, a exemplo, o contrato de prestação de serviços para manutenção predial e limpeza (já previsto no Decreto-Lei nº200/67).

Salienta Oliveira (2020, p. 145) diz que a Lei de Responsabilidade fiscal determina que as despesas com terceirizados sejam classificadas com outras despesas de pessoal (art 18, Lei Complementar Federal nº 101/2000). Assim, não são classificadas como gastos com pessoal, que estão sujeitos aos limites desta lei (art 19, Lei Complementar Federal nº 101/2000 [este artigo estabelece limites para as despesas totais com pessoal, e não outras despesas de pessoal]) .

5. Terceirização na USP: o Relatório McKinsey e os Parâmetros de Sustentabilidade Financeira

Após a experiência de transformação no mercado de trabalho com a terceirização de atividades-meio e fim, que têm base legal e foram consideradas constitucionais, e a execução indireta de serviços no setor público e a diminuição de alguns setores, principalmente, o setor não exclusivo e a produção de produtos e serviços para o mercado que eram do Estado, abre-se a possibilidade para a Universidade da redução de seus gastos permanentes e seus investimentos em pessoal

Cabe destacar que no âmbito da Administração Pública Indireta, as universidades têm especial regime de proteção, como disposto no artigo 207:

⁵ É o caso do metrô e das concessionárias, que terceirizam a limpeza, por exemplo <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/02/27/terceirizados-metro-sp.htm>>.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão(Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Assim, a USP foi criada como autarquia de regime especial, fundada na autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Além disso, ela tem repasses financeiros garantidos pelo Decreto Estadual nº 29.598/1989 em 8,4% da cota parte do ICMS arrecadado em cada mês, possibilitando uma autogestão e desvinculação das políticas de cada governo.

Em 2016, em consequência da estabilização dos repasses do Tesouro Estadual foram adotadas medidas de contenção de gastos que resultaram na diminuição do número de professores e servidores.

Figura 1 - Repasses do Tesouro Estadual à USP na década de 2014-2024

Repasses do Tesouro à USP por ano	
Ano	Valor em mil reais
22014	4.414.839
22015	4.281.592
22016	4.548.667
22017	4.790.724
22018	5.089.504
22019	5.362.458
22020	5.541.605
22021	6.977.063
22022	7.479.234
22023	7.335.697
22024	8.282.095

Fonte: Próprio autor com dados da Secretaria de Estado da Fazenda⁶ e da CODAGE.

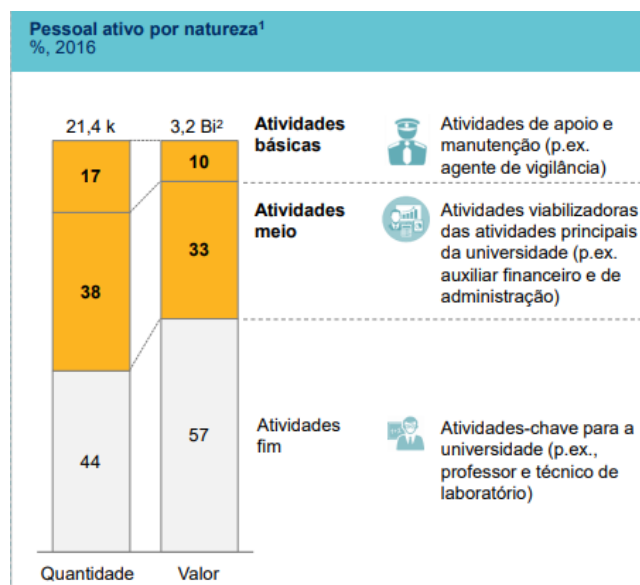
O orçamento anual da USP foi corrigido em aproximadamente 1 bilhão, saindo de 4.414.839 de 2014 para 5.362.458 em 2019, um período de 6 anos; já de 2020 para 2021 subiu mais de 1.4 bilhões. Outro ano que houve aumento significativo, também, foi de 2023 para 2024, que aumentou 946.398 milhões.

No período da década passada, a Reitoria contratou uma consultoria que elaborou o documento “Criando Bases para o Futuro da USP” USP(2016), que elaborou diversas medidas de contenção de gastos a partir de modificações nas carreiras dos servidores e desvinculação dos serviços prestados pela universidade.

⁶ Portal da Transparência do Estado de São Paulo - Repasses às universidades.

O relatório apontou que USP gastava 57% da receita com pessoal ativo em atividades-fim e o restante com atividades básicas e meio.

Figura 2 - Gastos por área de pessoal ativo em 2016



Fonte: USP (2016, p. 18).

Como propostas desse plano, foi recomendada a redução das jornadas e demissão voluntárias dos servidores não-docentes, a terceirização das atividades básicas, como vigilância e alimentação e a desvinculação dos hospitais mantidos pela USP, pois conclui-se que eles gastavam demais para uma atividade não-fim USP (2016, p. 43), entre as principais propostas ligadas à terceirização dos serviços da USP.

Nessa linha, foi aprovada a Resolução nº 7.3344/2017, que aprovou os parâmetros da política fiscal da USP, que em seu artigo 2, limita a 85% dos repasses do Tesouro o gasto total com pessoal. No parágrafo primeiro, há a descrição do que se considera despesas totais com pessoal, na qual, como na Lei de Responsabilidade Fiscal, não inclui terceirizados.

Assim, como política de redução de gastos com pessoal, através da redução do número de servidores e a realização dos serviços antes realizados por eles na forma de contratos de prestação de serviços com empresas que fornecem mão de obra. Desse modo, um servidor da USP é substituído por um trabalho terceirizado.

Figura 3 - Percentual de gasto com pessoal

Total de servidores não docentes ativos			
Ano	Total de servidores	de reais	Repasses do Tesouro em mil
2014	17.299		4.414.839
2015	15.586		4.281.592
2016	14.977		4.548.667

2017	13.825	4.790.724
2018	13.685	5.089.504
2019	13.485	5.362.458
2020	13.355	5.541.605
2021	13.242	6.977.063
2022	12.928	7.479.234
2023	12.631	7.335.697
2024	12.739	8.282.095

Fonte: Próprio autor com dados da Coordenadoria Geral de Administração da USP.

Pode-se observar que enquanto os repasses dos tesouros aumentaram, o número de servidores não docentes caiu em mais de 4.500 em uma década. Já o orçamento quase que dobrou.

Ademais, esse processo de substituição de servidores é prejudicial aos atuais servidores, pois ficam sobrecarregados acumulando tarefas e funções que só podem ser feitas por servidores públicos com vínculo, como é caso da contabilidade, como diz Fortini e Vieira (2011, p.2), ou ainda, como pensando no Plano Diretor, atividade não delegável.

A exemplo disso, o relatório USP (2016, p. 43), na recomendação 17 explicita que a terceirização das atividades realizadas por funcionários próprios garantia a captura de lucro, pois seriam prestados por auxiliares de serviços básicos, como os restaurantes universitários da USP.

Na atualidade, o serviço de alimentação para a comunidade USP está quase que inteiramente terceirizado sob contratos de prestação de serviços, sendo que apenas um está sob gerenciamento direto da USP: o restaurante central do Campus Butantã. Os demais estão todos sob gestão de um contrato de prestação de serviços e terceirização.

Como exposto na metodologia, não foi possível configurar o número de trabalhadores terceirizados no âmbito da universidade, pois a reitoria firma contratos de prestação de serviço por outros parâmetros, como o metro quadrado e postos de trabalho, além de existirem contratos não concentrados nos órgãos centrais.

Desse modo, foi destacado como paradigma de observação os casos dos “bandejões” por se tratar de um serviço prestado aos servidores, docentes e alunos e com repercussão nos aspectos contratuais e de qualidade da terceirização.

Observa-se que os gastos percentuais com os restaurantes se mantiveram estáveis entre o período de 2016 e 2023, tendo em vista que a prestação do serviço foi substituída por contratos e não houve renovação da massa de servidores para essas áreas, mesmo com a criação

de novos restaurantes. Nesse sentido, a média de gasto percentual com restaurantes universitários entre 2016 e 2019 foi de 0,62% do orçamento e entre 2020 e 2023 foi de 0,67%, observável na tabela.

Figura 3 - Percentual do orçamento com RUs por ano

Previsão orçamentária dos RUs por ano	
Ano	Percentual
2016	0,56
2017	0,53
2018	0,71
2019	0,71
2020	0,69
2021	0,69
2022	0,65
2023	0,65

Fonte: Próprio autor com dados da Coordenadoria de Administração Geral da Reitoria da USP⁷.

O caso dos restaurantes universitários, enquanto exemplo de precarização dos serviços prestados pela universidade, demonstra o avanço de uma nova disposição da administração pública no relacionamento com as pessoas que de fato executam esses serviços. A universidade tem procurado cada vez mais deixar de prestar os serviços diretamente, deixando de realizar concursos públicos, e dispondo de prestar serviços de atividade-meio, que não são acadêmicos.

7. Conclusão

A terceirização não é novidade no Brasil nem no setor público e nem no setor privado. Na administração pública ela aparece desde 1967, com o Decreto-Lei nº 200/1967. A diferença é que no setor privado foi possível a terceirização até das atividades-fins da empresa.

A prestação de serviços públicos, apesar de ser responsabilidade do Estado, foi terceirizada, principalmente, após as considerações de que há área que o Estado pode permitir ao setor privado operar, não sendo exclusivo exercício, como é o caso das concessões de transporte, que além de ser uma possibilidade da eficiência na prestação do serviço, foi também

⁷ Orçamentos na página oficial da Coordenadoria de Administração Geral da USP. Disponível em: <https://sites.usp.br/codage/gestao-orcamentaria/prestacao-de-contas/>.

uma forma de economizar com a mão de obra, permitindo a terceirização nas empresas que prestam serviços públicos.

Com essas perspectivas de redução de gastos e eficiência através da iniciativa privada, foram aprovadas medidas para redução do Estado e para segurar os gastos, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a EC º 19. Neste sentido, determinou-se à administração pública a racionalização de suas tarefas. Assim foi feito pela Universidade de São Paulo, que aprovou Parâmetro de Sustentabilidade Fiscal e tem um planejamento de terceirização e desvinculação dos serviços que não são atividades-fim, estes permitem a compreensão despesas com pessoal, o que afeta o modo de prestação dos serviços à comunidade acadêmica, pois os servidores estão sendo gradativamente substituídos por terceirizados.

Esta substituição implica na diminuição no número de concursos e o aumento de trabalhadores sem vínculo jurídico com o Estado prestando serviços de competência da USP. Este processo é consequência das políticas de redução do Estado trazidas pelo neoliberalismo, com ênfase na contenção dos serviços públicos.

8. Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. O balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

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, DF: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.227, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1974. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 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 a terceiros. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF. Relator: Min. Cármen Lucia. 6 nov. 2024 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377319735&ext=.pdf>. Acesso em: 275 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324/DF. Direito do trabalho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. 30 ago. 2018. Disponível: https://www.trt6.jus.br/portal/sites/default/files/documents/adpf_324.pdf.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). Recurso Extraordinário 958.252/ MG. Relator: Min. Luiz Fux. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4952236>.

BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

FORTINI, Cristiana; Vieira, Virginia Kirchmeyer. A terceirização pela Administração Pública no Direito Administrativo: considerações sobre o Decreto nº 2.2271/97, a Instrução Normativa nº 2/08 e suas alterações, a ADC nº16 e a nova Súmula nº 331 do TST. **Revistas da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, ano 4, n. 8, jul/dez. 2018.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. **Contratos de concessão e terceirização: tensões entre o público e o privado**. 2020. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho e da Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/T.2.2020.tde-30032021-164953. Acesso em: 2025-06-26.

SÃO PAULO. Resolução USP nº 7.344, de 30 de maio de 2017. Dispõe sobre os Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeiro da USP. São Paulo, SP: Diário Oficial do Estado, 2017. Disponível em: <https://leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-7344-de-30-de-maio-2017-2>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SÃO PAULO. Universidade de São Paulo. Criando as bases para a USP do futuro. São Paulo, SP: Reitoria da Universidade de São Paulo, 24 out. 2016. Disponível em: https://www.adusp.org.br/wp-content/uploads/2018/06/rel_fase1.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

Submetido em 08.10.2025

Aceito em 12.10.2025

