

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA

MARISA DE MIRANDA RODRIGUES

AVALIAÇÃO ECONÔMICA DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: UM ESTUDO DE CASO NO CONSELHO FEDERAL
DE ENFERMAGEM (COFEN)

BRASÍLIA - DF
2025

MARISA DE MIRANDA RODRIGUES

**AVALIAÇÃO ECONÔMICA DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: UM ESTUDO DE CASO NO CONSELHO FEDERAL
DE ENFERMAGEM (COFEN)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Gestão de Finanças Públicas.

Orientador(a): Profº Dr. Jorge Madeira Nogueira.

BRASÍLIA-DF

2025

Autorizo a reprodução e a divulgação, total ou parcial, deste trabalho, por qualquer meio, convencional ou eletrônico, para fins de ensino, estudo ou pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação ([catálogo é fornecida pela BCE/UnB](#))

[Ficha catalográfica](#)

MARISA DE MIRANDA RODRIGUES

**AVALIAÇÃO ECONÔMICA DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: UM ESTUDO DE CASO NO CONSELHO FEDERAL
DE ENFERMAGEM (COFEN)**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE), como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Gestão de Finanças Públicas.

Data de aprovação: ____/12/2025

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira
Universidade de Brasília (UnB)
Orientador

Dra. Adrielli Santana
Instituto de Estatística
Examinadora externa

Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior
Departamento de Economia (UnB)

*Dedico este trabalho aos meus pais e à
minha irmã, cujo apoio e incentivo foram
fundamentais para a concretização deste
sonho. A fé e as palavras de minha mãe
“Deus é contigo!” me fortaleceram ao
longo do caminho.*

AGRADECIMENTOS

Quando cultivamos o sentimento de gratidão por cada pessoa que caminhou ao nosso lado em alguma fase da vida, percebemos que são tantos os momentos e nomes que gostaríamos de registrar, que esse simples ato se torna uma tarefa quase impossível. Guardo com carinho em minhas lembranças todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

De modo muito especial, agradeço à minha mãe, Ana Maria, ao meu pai, Paulo Rodrigues, e à minha irmã, Mariana Miranda, que representam a minha base e sustentação. A eles também dedico esta dissertação.

Sou grata por toda a disciplina que aprendi a cultivar desde a infância e pelos princípios e valores que me ensinaram que o conhecimento é um agente transformador de realidades. Com eles aprendi que o saber liberta, abre caminhos e serve de alicerce, e que o esforço, quando guiado pela honestidade e pela verdade, sempre encontra recompensa no tempo certo.

Ao Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, na pessoa de seu Presidente, Manoel Neri, manifesto meu profundo agradecimento pelo apoio institucional. Escolhi como campo de pesquisa o próprio Sistema que integro, na condição de empregada do quadro efetivo, movida pelo propósito de retribuir à Enfermagem com um produto que contribua para o seu fortalecimento e para o aprimoramento da gestão pública.

Ao meu orientador, Dr. Jorge Madeira Nogueira, registro meu sincero reconhecimento pela paciência, sabedoria e incentivo constantes. Seus ensinamentos e conselhos foram decisivos para a concretização deste sonho e continuarão sendo fonte de inspiração em minha trajetória acadêmica e profissional.

O mestrado representou não apenas uma conquista acadêmica, mas uma porta aberta para o conhecimento, para a reflexão crítica e para novos caminhos de pesquisa. Foi a mola propulsora que despertou em mim o desejo de seguir adiante, rumo ao doutorado e a horizontes ainda mais amplos.

Aos colegas de turma, pela convivência, pelas trocas e pelas memórias que levarei comigo por toda a vida, deixo também meu agradecimento sincero.

“Pouco conhecimento faz com que as pessoas se sintam orgulhosas. Muito conhecimento, que se sintam humildes.”

Leonardo da Vinci

RESUMO

A terceirização de mão de obra tem se consolidado na administração pública brasileira, especialmente em autarquias federais. Esta pesquisa analisou os efeitos econômicos da execução indireta de serviços no Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), autarquia responsável por fiscalizar e disciplinar o exercício profissional da enfermagem brasileira, no período de 2016 a 2025. O objetivo foi avaliar como a terceirização impacta a estrutura de custos, a composição do quadro de pessoal e a eficiência orçamentária da instituição. Utilizou-se abordagem quantitativa, com método de estudo de caso, fundamentado em dados extraídos de relatórios de gestão, contratos administrativos, registros de pessoal e informações do Portal da Transparência. As análises envolveram séries históricas, simulações de custo e indicadores comparativos entre vínculos diretos e indiretos. Os resultados evidenciam que o número de postos terceirizados aumentou 259% no período, enquanto o quadro efetivo permaneceu estável. Os gastos com terceirização cresceram de R\$ 2,1 milhões para R\$ 12,4 milhões anuais, representando entre 1,5% e 3,7% do orçamento do Cofen, sem comprometer a sustentabilidade fiscal. O custo médio de um posto terceirizado equivalente ao cargo extinto de técnico administrativo corresponde a 25%–31% do vínculo estatutário. Conclui-se que a terceirização, quando associada a planejamento, controle e governança contratual, pode contribuir para a racionalização de custos e a manutenção da capacidade operacional da autarquia, sem substituir funções estratégicas. Os achados oferecem subsídios para o aprimoramento da gestão de pessoal em organizações públicas de natureza similar, reforçando a necessidade de práticas administrativas eficientes e transparentes, que assegurem a sustentabilidade fiscal e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Palavras-chave: terceirização; administração pública; eficiência econômica; Cofen; gestão de pessoal.

ABSTRACT

The outsourcing of labor has become increasingly consolidated within Brazilian public administration, particularly among federal autarchies. This research analyzed the economic effects of indirect service execution at the Federal Nursing Council (Cofen), a regulatory autarchy responsible for supervising and disciplining professional nursing practice in Brazil, between 2016 and 2025. The objective was to assess how outsourcing impacts the institution's cost structure, staff composition, and budgetary efficiency. A quantitative approach was adopted, employing a case study design based on data extracted from management reports, administrative contracts, personnel records, and the Transparency Portal. The analysis included historical series, cost simulations, and comparative indicators between direct and indirect labor links. The results show that the number of outsourced positions increased by 259% over the period, while the permanent staff remained stable. Expenditures related to outsourcing rose from BRL 2.1 million to BRL 12.4 million per year, representing 1.5% to 3.7% of Cofen's annual budget, without compromising fiscal sustainability. The average cost of an outsourced position equivalent to the extinct administrative technician role corresponds to 25%–31% of the cost of the statutory position. It is concluded that outsourcing, when combined with strategic planning, oversight, and contractual governance, can contribute to cost rationalization and the maintenance of operational capacity without replacing strategic functions. The findings provide evidence-based insights to improve personnel management in similar public organizations, highlighting the need for efficient and transparent administrative practices that ensure fiscal sustainability and the quality of services provided to society.

Keywords: outsourcing; public administration; economic efficiency; Cofen; personnel management.

RESUMEN

La tercerización de mano de obra se ha consolidado en la administración pública brasileña, especialmente en las autarquías federales. Esta investigación analizó los efectos económicos de la ejecución indirecta de servicios en el Consejo Federal de Enfermería (Cofen), autarquía responsable de fiscalizar y disciplinar el ejercicio profesional de la enfermería en Brasil, durante el período de 2016 a 2025. El objetivo fue evaluar cómo la tercerización impacta la estructura de costos, la composición del personal y la eficiencia presupuestaria de la institución. Se adoptó un enfoque cuantitativo, con método de estudio de caso, basado en datos extraídos de informes de gestión, contratos administrativos, registros de personal e informaciones del Portal de la Transparencia. El análisis incluyó series históricas, simulaciones de costos e indicadores comparativos entre vínculos directos e indirectos. Los resultados muestran que el número de puestos tercerizados aumentó un 259% durante el período, mientras que el cuadro de servidores efectivos se mantuvo estable. Los gastos con tercerización crecieron de 2,1 millones a 12,4 millones de reales anuales, representando entre el 1,5% y el 3,7% del presupuesto del Cofen, sin comprometer la sostenibilidad fiscal. El costo promedio de un puesto tercerizado equivalente al cargo extinto de técnico administrativo corresponde al 25%–31% del vínculo estatutario. Se concluye que la tercerización, cuando está asociada a planificación, control y gobernanza contractual, puede contribuir a la racionalización de costos y al mantenimiento de la capacidad operativa de la autarquía, sin sustituir funciones estratégicas. Los hallazgos ofrecen insumos para el perfeccionamiento de la gestión de personal en organizaciones públicas de naturaleza similar, destacando la necesidad de prácticas administrativas eficientes y transparentes que garanticen la sostenibilidad fiscal y la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Palabras clave: tercerización; administración pública; eficiencia económica; Cofen; gestión de personal.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura organizacional administrativa do Conselho Federal de Enfermagem, Cofen	53
Quadro 2 - Contratos de terceirização vigentes no Cofen	62
Quadro 4 - Cargos extintos no Cofen (2009–2024), níveis de escolaridade e respectivos CBO's	64
Quadro 5 - Trajetória do cargo de Técnico Administrativo no Cofen	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de profissionais de Enfermagem no Brasil (2025)	49
Tabela 2 - Força de trabalho do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), 2025..	56
Tabela 3 - Distribuição do quadro de pessoal do Cofen por modalidades de contratação, 2025.....	56
Tabela 4 - Distribuição do quadro dos trabalhadores terceirizados por área e tipo de atividade no Cofen, 2025	57
Tabela 5 - Despesa empenhada com terceirização e orçamento do Cofen (2016–2025)	68
Tabela 6 - Simulação comparativa de custo mensal de posto administrativo efetivo <i>versus</i> terceirizado	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do quadro de pessoal do Cofen (2016-2025).....	65
Gráfico 2 - Distribuição da terceirização por área (2016–2025)	65
Gráfico 3 - Evolução e Projeção do Quadro de Pessoal do Cofen (2016–2030).....	66
Gráfico 4 - Execução das despesas com terceirização (2016–2025).....	69
Gráfico 5 - Relação entre o valor empenhado e o número de terceirizados no Cofen (2016–2025).....	70
Gráfico 6 - Representatividade da despesa com terceirização no orçamento do Cofen (2016–2025)	71
Gráfico 7 - Custo estimado mensal de vínculo efetivo e terceirizado no paradigma administrativo	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEn – Associação Brasileira de Enfermagem
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art. – Artigo
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
CAF – Central de Atendimento aos Fiscais
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações
CC – Comissão de Contratos
CCNL – Cargos de Natureza Não Efetiva
CF – Constituição Federal
CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
COFEN – Conselho Federal de Enfermagem
COREN – Conselho Regional de Enfermagem
Corens – Conselhos Regionais de Enfermagem
CONAP – Coordenadoria Nacional de Combate às Irregularidades Trabalhistas na Administração Pública
CPD – Centro de Processamento de Dados
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DAF – Diretoria de Administração e Finanças
DF – Distrito Federal
DJ – Diário da Justiça
DOU – Diário Oficial da União
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ERT – Enfermeiro Responsável Técnico
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
inc. – Inciso
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MGI – Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPU – Ministério Público da União
MPT – Ministério Público do Trabalho
MTE / TEM – Ministério do Trabalho e Emprego
nº – Número
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAD – Processo Administrativo Disciplinar
PCCS – Plano de Cargos, Carreiras e Salários
PEP – Painel Estatístico de Pessoal
PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas
p. – Página
RH – Recursos Humanos
RE – Recurso Especial
Res. – Resolução
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SRP – Sistema de Registro de Preços
STF – Supremo Tribunal Federal
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCU – Tribunal de Contas da União
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UASG – Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UE – Unidade Executora
UG – Unidade Gestora
§ – Parágrafo
c/c – Combinado com

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
2. OBJETIVOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA	20
2.1 Objetivo geral	20
2.2 Objetivos específicos	20
2.3 Natureza e tipo de pesquisa	20
2.4 Estratégia metodológica: o estudo de caso	21
2.5 Coleta e organização dos dados	21
2.6 Limitações e estratégias comparativas	23
3. A TERCEIRIZAÇÃO: CONCEITO, EVOLUÇÃO E FUNDAMENTOS ECONÔMICOS	23
3.1 Conceito e natureza jurídica da terceirização	23
3.2 Origem da terceirização no contexto mundial	26
3.3 A evolução e o marco legal da terceirização no Brasil	27
3.4 Aspectos econômicos e produtivos da terceirização	31
3.5 Preservação dos postos de trabalho x precarização das relações trabalhistas ..	33
3.6 Co-responsabilidade trabalhista e responsabilidade compartilhada na terceirização	36
4. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	38
4.1 Princípios constitucionais e administrativos aplicáveis à terceirização na Administração Pública	38
4.2 A terceirização como instrumento de gestão pública e governança	42
4.3 Terceirização <i>versus</i> provimento efetivo: concurso público e limites constitucionais	44
4.4 Contratos de terceirização e dever de fiscalização da Administração: governança e responsabilidade	47
5. O CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN) COMO ESTUDO DE CASO	48
5.1 Natureza jurídica e papel institucional do Cofen	49
5.2 Estrutura organizacional e quadro de pessoal	51
5.2.1 Quadro de pessoal e modalidades de vínculo	55
5.3 Histórico da terceirização no Cofen e justificativa institucional	58
5.3.1 Estrutura de contratação, modelos licitatórios e contratos vigentes	61

6. RESULTADOS.....	63
6.1 Evolução do quadro operacional do Cofen	63
6.2 Evolução dos gastos com terceirização	67
6.3 Comparação entre vínculos efetivos e terceirizados	72
7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	75
7.1 Reorganização do quadro de pessoal e expansão da terceirização	76
7.2 Dinâmica orçamentária, representatividade da despesa e qualificação dos contratos.....	78
7.3 Comparação de custos entre vínculos efetivos e terceirizados: eficiência econômica e limites interpretativos	79
7.4 Convergências e tensões entre teoria, prática e experiência do Cofen	80
7.5 Limitações, síntese e encaminhamento para conclusão	80
8. CONCLUSÃO	82
REFERÊNCIAS.....	85
APÊNDICE - Artigo científico decorrente da pesquisa	95

INTRODUÇÃO

A terceirização consolidou-se, nas últimas décadas, como uma das principais estratégias de reorganização produtiva e administrativa, amplamente utilizada tanto pelo setor privado quanto pela administração pública. Sob os argumentos da eficiência, da racionalização de recursos e da busca pela melhor relação entre custo e efetividade, a terceirização passou a ser vista como alternativa à ampliação de quadros de pessoal.

Embora frequentemente associada a fenômenos recentes, a terceirização não é uma prática nova. Como técnica de gestão administrativa e operacional, sua origem remonta aos Estados Unidos, logo após a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Naquele contexto, as indústrias bélicas enfrentavam o desafio de atender à elevada demanda por armamentos e suprimentos destinados às forças armadas, o que as levou a delegar atividades de apoio a empresas especializadas mediante contratos de prestação de serviços (GIOSA, 1995). Esse modelo de produção descentralizada, desenvolvido em larga escala durante o esforço de guerra, consolidou as bases do que viria a ser, posteriormente, o sistema moderno de terceirização.

No Brasil, o Decreto-Lei nº 200/1967 representa um marco histórico, ao prever, de forma embrionária, a possibilidade de a administração pública federal delegar a execução de serviços a terceiros. Inicialmente, essa autorização restringia-se às chamadas atividades-meio, em contraposição às atividades-fim, diretamente relacionadas à função institucional do órgão público. Nas décadas seguintes, o tema passou a ser objeto de interpretação pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), que, por meio da Súmula nº 331, consolidou o entendimento de que a terceirização seria válida apenas para as atividades-meio, vedando-a nas atividades-fim das empresas contratantes.

A regulamentação da matéria evoluiu significativamente ao longo do tempo. A promulgação da Lei nº 13.429/2017 representou um ponto de inflexão, ao permitir a terceirização ampla, abrangendo tanto atividades-meio quanto atividades-fim, no setor privado e, em determinadas hipóteses, na esfera pública. Essa ampliação foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema 725 da Repercussão Geral, ao reconhecer a licitude da terceirização de qualquer atividade,

independentemente do objeto social da empresa, conferindo segurança jurídica à prática.

O Decreto nº 9.507/2018, que regulamenta a execução indireta de serviços na administração pública federal, reforçou essa limitação ao autorizar a terceirização apenas de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, vedando-a nas funções legalmente atribuídas aos órgãos e entidades. Assim, a contratação de mão de obra terceirizada na esfera pública deve respeitar a natureza das atividades institucionais, a legalidade estrita e o interesse público.

Nesse cenário de transformações normativas e busca por maior eficiência na gestão pública, o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) constitui um caso relevante de análise. A autarquia, responsável pela normatização e fiscalização do exercício profissional da enfermagem em todo o território nacional, tem recorrido à terceirização como instrumento de apoio às suas atividades administrativas e operacionais. Dessa forma, torna-se pertinente investigar em que medida a terceirização impacta a estrutura de custos e a composição da força de trabalho do Cofen, buscando compreender suas consequências econômicas e organizacionais.

A presente pesquisa, portanto, parte da seguinte questão norteadora: qual é o impacto econômico da terceirização sobre a estrutura de custos e o quadro de pessoal do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen)?

A relevância deste estudo manifesta-se sob três dimensões complementares: a) Acadêmica, ao contribuir para o debate sobre economia do setor público, oferecendo uma análise empírica sobre os efeitos da terceirização em uma autarquia federal; b) Institucional, ao fornecer subsídios técnicos ao Cofen e a outros órgãos públicos, possibilitando uma avaliação fundamentada dos resultados e limitações dessa prática; e, c) Social, ao fortalecer o debate sobre transparência, eficiência e sustentabilidade fiscal na gestão dos recursos públicos.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa aplicada, de abordagem quantitativa, fundamentada em dados secundários extraídos de relatórios de gestão, contratos administrativos, registros de pessoal e documentos orçamentários oficiais. O período de análise abrange os anos de 2016 a 2025, contemplando as principais mudanças normativas e administrativas relacionadas à política de terceirização de mão de obra contínua no âmbito do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), envolvendo trabalhadores alocados de forma contínua em sua estrutura

administrativa, como motoristas, vigilantes, recepcionistas, telefonistas, auxiliares administrativos, copeiras e equipe de limpeza, entre outros.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em oito capítulos. O Capítulo 1 apresenta o tema, a questão de pesquisa, sua relevância e delimitação. O Capítulo 2 explicita os objetivos e a abordagem metodológica, detalhando o delineamento da pesquisa, as fontes de dados e os critérios analíticos adotados.

O Capítulo 3 aborda a terceirização sob a ótica conceitual, histórica e econômica, examinando sua evolução, fundamentos teóricos e implicações produtivas. O Capítulo 4 discute a terceirização na Administração Pública brasileira, com ênfase nos princípios constitucionais, na eficiência administrativa, na economicidade e na governança contratual.

O Capítulo 5 caracteriza o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) como estudo de caso, apresentando sua natureza jurídica, estrutura organizacional, quadro de pessoal e histórico da terceirização na instituição. O Capítulo 6 apresenta os resultados empíricos, analisando a evolução do quadro de pessoal, os gastos com terceirização e a comparação entre vínculos efetivos e terceirizados.

O Capítulo 7 é dedicado à discussão dos resultados, examinando a reorganização do quadro de pessoal, a dinâmica orçamentária, a representatividade da despesa, a comparação de custos e as convergências e tensões entre teoria, prática e a experiência do Cofen.

Por fim, o Capítulo 8 apresenta as conclusões e proposições derivadas da pesquisa, destacando suas contribuições para a gestão pública, para a governança de pessoal e para o aprimoramento da eficiência no uso dos recursos públicos.

2. OBJETIVOS E ABORDAGEM METODOLÓGICA

2.1 Objetivo geral

Avaliar, sob a perspectiva econômica, os efeitos da terceirização de mão de obra sobre a estrutura de custos e o quadro de pessoal do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), no período de 2016 a 2025.

2.2 Objetivos específicos

a) Descrever a evolução histórica e normativa da terceirização na administração pública brasileira, com ênfase nas mudanças legais ocorridas entre 2016 e 2025;

b) Mapear a composição do quadro de pessoal do Cofen, distinguindo servidores efetivos, comissionados e terceirizados ao longo do período analisado;

c) Identificar o comportamento dos gastos com contratos de terceirização e sua participação no orçamento total da autarquia;

d) Comparar os custos médios das atividades desempenhadas por trabalhadores terceirizados e por servidores efetivos, considerando funções equivalentes;

e) Analisar as implicações econômicas e administrativas associadas ao uso de contratos de terceirização no Cofen;

f) Oferecer subsídios técnicos para a gestão de pessoas e orçamentária da autarquia, com vistas ao aprimoramento da eficiência e da economicidade.

2.3 Natureza e tipo de pesquisa

A presente pesquisa caracteriza-se como aplicada, pois busca gerar conhecimento voltado à solução de um problema concreto no âmbito da administração pública: a avaliação econômica da terceirização de mão de obra em uma autarquia federal. Nesse contexto, quanto à abordagem, trata-se de pesquisa quantitativa, uma vez que se baseia na análise de dados numéricos obtidos de fontes institucionais e documentais, com ênfase em séries históricas de custos e composição de pessoal.

Em relação aos objetivos, o estudo é de caráter descritivo e analítico. Descritivo, por examinar e organizar as informações sobre o fenômeno da terceirização no Cofen; e analítico, por buscar compreender suas repercussões econômicas e administrativas.

2.4 Estratégia metodológica: o estudo de caso

Optou-se pelo estudo de caso único, tendo como unidade de análise o Conselho Federal de Enfermagem (Cofen). Essa estratégia permite examinar em profundidade o fenômeno da terceirização dentro de um contexto institucional específico, considerando suas particularidades administrativas, operacionais, legais e orçamentárias.

O estudo de caso possibilita integrar dimensões quantitativas e contextuais, associando dados financeiros e de pessoal a fatores normativos e de gestão. Essa abordagem é adequada à natureza aplicada da pesquisa e à necessidade de produzir evidências úteis à tomada de decisão institucional.

2.5 Coleta e organização dos dados

Os dados utilizados na pesquisa são secundários, obtidos a partir de documentos oficiais e de acesso público, assegurando a rastreabilidade das informações e a transparência dos procedimentos de coleta. A principal fonte de consulta foi o Portal da Transparência do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), que disponibiliza relatórios anuais de gestão, demonstrações contábeis, contratos administrativos e respectivas execuções financeiras. Esse portal oferece acesso a documentos que compõem a execução orçamentária da autarquia, permitindo extrair informações consistentes sobre despesas, empenhos e pagamentos referentes aos contratos de terceirização.

Além disso, foram consideradas as seguintes fontes complementares:

- a) Relatórios de gestão e demonstrações contábeis (2016–2025), obtidos diretamente no Portal da Transparência do Cofen;
- b) Contratos administrativos e termos aditivos firmados com empresas terceirizadas, disponíveis no mesmo portal, na seção “Licitações e Contratos”;

- c) Planilhas de execução orçamentária e financeira, também acessadas no Portal da Transparência;
- d) Registros de pessoal, fornecidos pelo setor de Recursos Humanos do Cofen, contendo o quantitativo de servidores efetivos, comissionados e terceirizados;
- e) Atos normativos internos, referentes à estrutura organizacional e à gestão de cargos e funções, coletados no site institucional do Cofen (www.cofen.gov.br).

Os dados coletados foram sistematizados em planilhas eletrônicas, estruturadas em duas bases principais: a) uma destinada à composição do quadro de pessoal, contemplando o quantitativo de trabalhadores por categoria funcional e vínculo jurídico (efetivos, comissionados e terceirizados); e, b) outra voltada aos custos e despesas contratuais, elaborada a partir das informações financeiras extraídas do Portal da Transparência e dos relatórios de gestão.

Essa organização dos dados possibilita a construção de tabelas, quadros e gráficos comparativos, voltados à identificação de tendências evolutivas, proporções e variações temporais nos gastos e na composição da força de trabalho, assegurando a consistência empírica da análise e evitando o uso de extrapolações ou estimativas não verificáveis.

O escopo deste estudo limita-se à análise dos contratos de terceirização que envolvem recursos humanos alocados de forma contínua na estrutura organizacional do Cofen, tais como motoristas, vigilantes, recepcionistas, telefonistas, auxiliares administrativos, copeiras e pessoal de limpeza, entre outros. Do mesmo modo, a análise do quadro funcional restringe-se aos vínculos que integram a rotina administrativa e operacional do Cofen, compostos por empregados efetivos, comissionados, terceirizados, estagiários e aprendizes, por representarem a força de trabalho permanente da autarquia.

Foram excluídos os conselheiros federais, inclusive os integrantes da diretoria, e os colaboradores externos, por não possuírem vínculo trabalhista com o Cofen. Esses agentes são remunerados exclusivamente por verbas de natureza representativa ou indenizatória, em razão do exercício de mandato eletivo ou de funções eventuais de colaboração, não compondo o quadro funcional da autarquia.

Essa delimitação metodológica assegura coerência conceitual e precisão analítica, de modo que a amostra represente apenas o universo de pessoal diretamente envolvido na execução das atividades técnicas, administrativas e de

apoio da instituição, em conformidade com o objetivo central da pesquisa: avaliar o impacto econômico e orçamentário da terceirização de mão de obra no Cofen.

2.6 Limitações e estratégias comparativas

A principal limitação da pesquisa decorre da indisponibilidade de dados homogêneos entre os diferentes exercícios financeiros, especialmente em virtude de mudanças na classificação contábil e na estrutura de cargos. Também se reconhece a limitação quanto à mensuração direta da produtividade ou da qualidade dos serviços, uma vez que o foco recai sobre a avaliação econômica, e não sobre o desempenho operacional.

Para mitigar essas restrições, foram adotadas estratégias comparativas baseadas em análise de séries históricas de custos e de efetivos; utilização de médias e proporções que permitam comparar períodos distintos ao longo do tempo; comparação interna entre diferentes categorias de vínculo (efetivos, comissionados e terceirizados) e funções equivalentes dentro do próprio Cofen.

Essas medidas visam garantir consistência analítica e validação dos resultados, permitindo que as conclusões reflitam de forma fidedigna a realidade orçamentária e de pessoal da autarquia.

3. A TERCEIRIZAÇÃO: CONCEITO, EVOLUÇÃO E FUNDAMENTOS ECONÔMICOS

3.1 Conceito e natureza jurídica da terceirização

Definir o que vem a ser a terceirização não é tarefa simples, diante da multiplicidade de posições doutrinárias e das transformações normativas ocorridas ao longo das últimas décadas. Trata-se de um fenômeno multifacetado, situado na interseção entre o Direito, a Economia e a Administração, que exige abordagem interdisciplinar para sua adequada compreensão.

A literatura especializada revela diferentes correntes de pensamento sobre o tema, que, embora partam de perspectivas distintas, convergem quanto ao reconhecimento da terceirização como instrumento de reorganização produtiva e

administrativa. Autores de viés gerencialista, como Giosa (1995) e Pagnocelli (1993), enfatizam a dimensão estratégica do instituto, apresentando-o como técnica moderna de gestão voltada à eficiência e à racionalização de custos.

Para Giosa (1995), a terceirização consiste em um processo de reestruturação organizacional que promove mudanças na cultura, nos procedimentos e nos mecanismos de controle, permitindo que a organização concentre esforços nas atividades essenciais. Nessa mesma linha, Pagnocelli (1993, p. 14) descreve o processo como um planejamento gradual, que envolve etapas de decisão, acompanhamento e avaliação de resultados, sempre orientado à obtenção de ganhos operacionais.

Outros autores, como Napoleão (2016), Queiroz (1998) e Ramos (2001), interpretam o fenômeno a partir de sua funcionalidade organizacional, entendendo-o como forma de descentralização e redistribuição de tarefas. Napoleão (2016, p. 23) destaca que o termo “terceirização” deriva do vocábulo “terceiro”, utilizado na Administração para designar o interveniente no processo produtivo, ressaltando que sua origem está no campo empresarial e não no jurídico.

Queiroz (1998) reforça essa concepção ao defini-la como técnica administrativa de transferência de atividades acessórias a terceiros, possibilitando que a entidade contratante se concentre em seu objetivo principal, o que, por consequência, estimula a criação de novos empreendimentos e postos de trabalho. Ramos (2001) acrescenta que a terceirização representa uma forma de redistribuição funcional, em que atividades-meio são direcionadas a prestadores especializados, preservando o foco institucional nas atividades-fim.

A perspectiva gerencial e a funcional convergem ao reconhecer que a terceirização atua como ferramenta de modernização e eficiência, coerente com o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal). Entretanto, no campo jurídico, o debate ganha contornos mais normativos, voltados à definição da natureza contratual do vínculo e dos limites de responsabilidade das partes envolvidas.

No âmbito da Administração Pública, Bresser-Pereira (1997) define a terceirização como o processo de transferir para o setor privado os serviços auxiliares ou de apoio, permitindo ao Estado concentrar-se em suas funções exclusivas e estratégicas. Essa concepção insere a terceirização no contexto da

Reforma Gerencial do Estado, que buscou reduzir a intervenção direta na execução de serviços e fortalecer a eficiência, a *accountability*¹ e o controle de resultados.

O Ministério da Economia conceitua a terceirização como uma técnica de gestão administrativa, em que as atividades não essenciais de uma organização são transferidas para empresa especializada na prestação do serviço (BRASIL, 2000). Na Administração Pública, a adoção desse modelo ocorre, dentre outros motivos, para impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, bem como em razão da busca pela eficiência e especialização das atividades finalísticas. Tal entendimento coaduna-se com o delineamento trazido pela Lei nº 13.429/2017, que alterou a Lei nº 6.019/1974 para disciplinar o trabalho temporário e a prestação de serviços a terceiros, consolidando o regime jurídico aplicável à matéria.

No setor público, a terceirização submete-se ao regime de direito público, de modo que a responsabilidade do ente contratante é de natureza subsidiária e depende da comprovação de culpa na fiscalização do contrato, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 118 (RE 1.298.647/SP, julgado em fevereiro de 2025). Ressalte-se, contudo, que as peculiaridades e limitações impostas à terceirização na Administração Pública serão examinadas com maior profundidade em capítulo posterior, dedicado exclusivamente a essa análise.

Dessa forma, a terceirização apresenta-se como instrumento de gestão que combina racionalização de custos, flexibilidade administrativa e especialização técnica. Ao mesmo tempo, estrutura-se sobre fundamentos jurídicos próprios, afastando-se da configuração de vínculo empregatício direto entre o trabalhador e a entidade contratante.

Em síntese, é possível afirmar que a terceirização se consolidou como expressão contemporânea da busca pela eficiência organizacional, mas sua aplicação exige rigorosa observância aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência, especialmente quando implementada no âmbito da Administração Pública.

¹ “Accountability é entendida como a obrigação que possuem os agentes públicos e as instituições de prestação de contas, de justificarem suas ações, aceitarem responsabilidade por elas e estarem sujeitas a sanções em caso de falhas. No setor público, esse conceito articula-se com a transparência, o controle social e a responsabilização institucional, sendo componente essencial de uma boa governança.”

3.2 Origem da terceirização no contexto mundial

Para Giosa (1995), a terceirização, enquanto processo e técnica de gestão administrativa-operacional, teve origem nos Estados Unidos, logo após a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Diante do desafio de concentrar esforços na produção de armamentos destinados às forças aliadas, as indústrias bélicas passaram a delegar atividades de apoio a empresas especializadas, mediante contratos de prestação de serviços.

Essa estratégia possibilitou a ampliação da capacidade produtiva e a racionalização de recursos, configurando o embrião do modelo moderno de terceirização e inaugurando uma nova lógica de organização produtiva. Com o fim do conflito, essa prática foi incorporada ao setor civil, especialmente nos Estados Unidos e na Europa, consolidando-se como uma estratégia de gestão industrial voltada à eficiência e à especialização.

Nas décadas de 1950 e 1960, o fordismo, modelo produtivo baseado na padronização, na produção em massa e na verticalização das cadeias, ainda predominava. Contudo, a crescente complexidade dos mercados e a necessidade de maior flexibilidade passaram a desafiar seus limites (ANTUNES, 2018). A partir da década de 1970, com a crise do petróleo e o avanço da Terceira Revolução Industrial, as empresas buscaram reduzir custos fixos e aumentar a produtividade. Nesse contexto, a experiência japonesa ganhou destaque mundial com o advento do Toyotismo², modelo produtivo que introduziu princípios de flexibilidade, eliminação de desperdícios e gestão participativa.

O Sistema Toyota de Produção, ao substituir a rigidez hierárquica do fordismo por redes produtivas horizontais e modulares, promoveu uma ruptura estrutural no modo de organização do trabalho e na lógica de acumulação capitalista (SABINO, 2021). Essa reorganização da produção consolidou a terceirização como

² O **toyotismo** consiste em um modelo de organização da produção criado na Toyota Motor Company, no Japão, na década de 1950, sob a liderança de Taiichi Ohno. Fundamenta-se nos princípios do *just-in-time* (produção conforme a demanda) e do *jidoka* (automação com controle humano), promovendo a produção enxuta, a redução de desperdícios e a flexibilidade produtiva. O sistema valoriza o trabalho em equipe, a melhoria contínua (*kaizen*) e o controle visual dos processos (*kanban*), consolidando-se como alternativa ao modelo fordista tradicional e influenciando a expansão global da terceirização. (OHNO, Taiichi. *O Sistema Toyota de Produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre: Bookman, 1997.)

instrumento de eficiência, especialização e racionalização administrativa, tornando-se elemento-chave na competitividade das corporações em um mercado globalizado. Em síntese, a transição do modelo fordista para o sistema de produção flexível representou uma mudança estrutural na dinâmica do capitalismo, marcada pela busca permanente de produtividade, pela redução de custos e pela adaptação às flutuações do mercado.

A consolidação da terceirização como instrumento de gestão e reorganização produtiva no cenário internacional exerceu profunda influência sobre a economia brasileira, especialmente a partir da segunda metade do século XX. O processo de industrialização tardia, aliado à crescente integração do país às dinâmicas do capitalismo global, favoreceu a incorporação gradual de práticas gerenciais inspiradas nos modelos norte-americano e japonês.

3.3 A evolução e o marco legal da terceirização no Brasil

Antes de se consolidar como fenômeno econômico e institucional, a terceirização no Brasil apresentava traços embrionários já perceptíveis na legislação trabalhista. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, mencionava em seus artigos 455³ e 652⁴ as figuras da empreitada e da subempreitada, formas rudimentares de subcontratação de serviços que antecipavam a lógica de descentralização produtiva (BRASIL, 1943).

Contudo, a CLT foi concebida dentro de um paradigma de relação bilateral de emprego, centrada no vínculo direto entre empregador e empregado, não contemplando a configuração trilateral característica das relações de terceirização (BARROS, 2006). Conforme ensina Maurício Godinho Delgado (2006), esse modelo introduz “uma relação trilateral em face da contratação da força de trabalho no mercado capitalista: o obreiro, prestador de serviços, que realiza suas atividades

³ **Art. 455 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)** – “Nos contratos de subempreitada responderá o subempreiteiro pelas obrigações derivadas do contrato de trabalho que celebrar, cabendo, todavia, aos empregados, o direito de reclamação contra o empreiteiro principal pelo inadimplemento daquelas obrigações por parte do primeiro. Parágrafo único – Ao empreiteiro principal fica ressalvada, nos termos da lei civil, ação regressiva contra o subempreiteiro e a retenção de importâncias a este devidas, para a garantia das obrigações previstas neste artigo.” (BRASIL, 1943).

⁴ **Art. 652, inciso III, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)** – “Compete às Varas do Trabalho [...] III – os dissídios resultantes de contratos de empreitadas em que o empreiteiro seja operário ou artífice.” (Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017) (BRASIL, 1943).

materiais e intelectuais junto à empresa tomadora de serviços; a empresa terceirizante, que contrata este obreiro, firmando com ele os vínculos jurídicos trabalhistas pertinentes; e a empresa tomadora de serviços, que recebe a prestação de labor, mas não assume a posição clássica de empregadora desse trabalhador envolvido”.

Somente a partir do final da década de 1960 o ordenamento jurídico brasileiro passou a reconhecer, ainda que de modo incipiente, a terceirização como instrumento de racionalização administrativa e eficiência econômica. O marco inicial foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que introduziu o princípio da execução indireta de atividades públicas, orientando o Estado a “desobrigar-se da realização material de tarefas executivas” e transferi-las, quando possível, à iniciativa privada (§7º do art. 10) (BRASIL, 1967). Essa diretriz evidenciava o esforço de modernização gerencial e de contenção do crescimento da máquina pública, inaugurando o modelo de terceirização no setor estatal.

Em 1966, o setor bancário já havia iniciado contratações de empresas privadas para serviços de segurança e manutenção, com base nos Decretos-leis nº 1.212 e nº 1.216, ambos de 1966, posteriormente substituídos pelo Decreto-Lei nº 1.034/1969, revogado pela Lei nº 7.102/1983, que formalizou a terceirização de serviços de vigilância e transporte de valores (MANZINI, 2014; BRASIL, 1983). Essa expansão refletia o alinhamento do país à tendência internacional de fragmentação produtiva e externalização de atividades consideradas não essenciais.

Inspirado na legislação francesa, especialmente a Lei nº 72-1/1972, o Brasil promulgou a Lei nº 6.019/1974, que disciplinou o trabalho temporário, reconhecendo a intermediação de mão de obra em situações específicas, como acréscimo extraordinário de serviços ou substituição transitória de pessoal (BRASIL, 1974; MARTINS, 2005). Essa norma consolidou a base legal da terceirização no setor privado, ainda que de modo restritivo, e refletia o início da transição para um modelo de organização do trabalho mais flexível e orientado pela eficiência empresarial.

Nos anos 1970, a terceirização foi fortemente estimulada pelo Estado, inicialmente no setor público, para suprir demandas instrumentais das instituições governamentais. O Decreto nº 200/1967 e a Lei nº 5.645/1970 determinaram que o governo priorizasse a contratação de serviços “instrumentais” (limpeza, transporte, manutenção, segurança e conservação) de empresas privadas, a fim de reduzir custos administrativos e promover descentralização funcional (BRASIL, 1967; 1970).

Essa sistemática expandiu-se rapidamente para o setor privado a partir da segunda metade da década de 1970, impulsionada pela crise do petróleo e pela necessidade de racionalização produtiva (NAPOLEÃO, 2016).

Durante a década de 1980, com a crise fiscal do Estado e o avanço das políticas de reforma administrativa, a terceirização foi incorporada como instrumento de ajuste econômico e modernização gerencial. Nesse contexto, a Lei nº 7.102/1983 consolidou o modelo de contratação indireta para atividades de segurança e vigilância, e o Tribunal Superior do Trabalho passou a uniformizar entendimentos com a edição da Súmula nº 256, posteriormente substituída pela Súmula nº 331, que reconheceu a legalidade da terceirização em atividades-meio, vedando-a nas atividades-fim (BRASIL, 1983; 1986; 1993).

A partir dos anos 1990, sob influência do processo de abertura econômica e reestruturação produtiva, a terceirização intensificou-se tanto no setor público quanto no privado. A Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, reforçou a execução indireta de serviços e consolidou juridicamente o modelo de contratação terceirizada. Como observa Di Pietro (2014), a reforma administrativa desse período buscou reduzir o tamanho e o custo do Estado, ampliando a participação da iniciativa privada em funções de apoio e suporte.

O Decreto nº 2.271/1997, posteriormente revogado pelo Decreto nº 9.507/2018, detalhou as atividades passíveis de execução indireta na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Entre elas, destacam-se: conservação, limpeza, segurança, transporte, informática, recepção, reprografia e manutenção predial. Esse decreto consolidou a política de descentralização e racionalização administrativa, estabelecendo critérios de eficiência e economicidade para as contratações públicas.

O marco contemporâneo da terceirização foi estabelecido pelas Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017, que alteraram a Lei nº 6.019/1974 e a CLT, ampliando a terceirização para todas as atividades da empresa, inclusive as atividades-fim, e introduzindo a figura da “prestação de serviços a terceiros” (BRASIL, 2017). Essa ampliação, embora voltada à flexibilidade e competitividade, gerou intenso debate sobre precarização e desigualdade nas relações de trabalho.

No setor privado, essa ampliação foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 725 da Repercussão Geral (RE 958.252, rel. Min. Luiz Fux), que reconheceu a licitude da terceirização em qualquer etapa do processo

produtivo, desde que respeitados os direitos trabalhistas e mantida a responsabilidade subsidiária da contratante (BRASIL, 2018). Com isso, o STF superou a histórica distinção entre atividade-meio e atividade-fim, alinhando o ordenamento brasileiro a modelos internacionais de governança orientados à eficiência e à especialização produtiva.

Na Administração Pública, contudo, persistem limites constitucionais. O Decreto nº 9.507/2018, atualmente vigente e sucessor do Decreto nº 2.271/1997, regulamenta a execução indireta de serviços no âmbito do Poder Executivo federal, autorizando a terceirização apenas de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares.

A norma veda a delegação de funções relacionadas às competências institucionais dos órgãos e entidades, em estrita observância ao art. 37, II, da Constituição Federal, que reserva a servidores efetivos o exercício de atribuições típicas da Administração. Assim, a terceirização no setor público permanece restringida às atividades de apoio, preservando as funções finalísticas e garantindo a supremacia do interesse público.

Além disso, a jurisprudência do STF delimitou a responsabilidade da Administração Pública nos contratos de terceirização. No julgamento do Tema 246 da Repercussão Geral, o Tribunal firmou o entendimento de que o inadimplemento das obrigações trabalhistas pela contratada não transfere automaticamente ao Poder Público a responsabilidade pelo pagamento, salvo quando comprovada culpa na fiscalização (BRASIL, 2018). Esse entendimento foi posteriormente reafirmado no Tema 1118 da Repercussão Geral, que consolidou a exigência de mecanismos de governança contratual eficientes e de *accountability* fiscal como condições essenciais para a responsabilização da Administração Pública (BRASIL, 2022).

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou parâmetros para a responsabilização do ente público nos contratos de terceirização. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP (Tema 1118 da repercussão geral), a Corte fixou que o inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada não transfere automaticamente ao Poder Público a responsabilidade pelo pagamento. A responsabilidade subsidiária da Administração somente se configura quando comprovada a culpa pela omissão na fiscalização do contrato.

Em síntese, a evolução da terceirização no Brasil reflete um processo de adaptação institucional às transformações do capitalismo global, no qual o Estado desempenhou papel duplo: indutor e regulador. O instituto consolidou-se como instrumento de gestão e racionalização econômica, mas também como campo de tensão entre eficiência produtiva e proteção social, marcando de forma estrutural a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro.

A partir desse panorama histórico e normativo, torna-se indispensável compreender os aspectos econômicos e produtivos da terceirização, que explicam não apenas sua expansão, mas também seus efeitos sobre a eficiência, os custos e a distribuição de responsabilidades no contexto das organizações públicas e privadas.

3.4 Aspectos econômicos e produtivos da terceirização

A terceirização está diretamente associada à busca por aumento da produtividade e da lucratividade, por meio da redução de custos com a mão de obra e da transferência, ao trabalhador, de parte dos riscos da produção, afastando as responsabilidades jurídicas diretas da empresa contratante. Mais que uma estratégia de eficiência, a terceirização é também um reflexo da lógica de reestruturação produtiva do capitalismo global, que, segundo Castells (1999), busca flexibilidade, descentralização e redução de custos fixos, ao mesmo tempo em que amplia o controle sobre o trabalho.

Ciro Pereira da Silva (apud Ramos, 2001, p. 50) define que:

“A transferência de atividades para fornecedores especializados libera a tomadora para concentrar seus esforços gerenciais em seu negócio principal, preservando e evoluindo em qualidade e produtividade, reduzindo custos e ganhando competitividade.”

Esse modelo é amplamente defendido sob o argumento de que incrementa a produtividade e a competitividade, como também sustenta Martins (1997), ao afirmar que a terceirização “incrementa a produtividade e a qualidade na produção, originando competitividade no mercado, o que pode baratear o preço dos produtos”. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018) apontam que o uso crescente da terceirização tem permitido ganhos de eficiência em setores

intensivos em capital e serviços especializados, embora a diferença salarial e de benefícios entre empregados diretos e terceirizados permaneça significativa.

Conforme dispõe o Decreto nº 9.507/2018 (BRASIL, 2018), a Administração Pública pode contratar serviços terceirizados desde que haja compatibilidade com o princípio da eficiência. Nessa mesma linha, o TCU, por meio do Acórdão nº 1.214/2022-Plenário (BRASIL, 2022), ressalta que a terceirização deve ser acompanhada de controles internos e gestão contratual adequados.

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI, 2025) passou a adotar políticas de valorização e bem-estar dos terceirizados, buscando corrigir distorções e garantir condições mais equilibradas entre trabalhadores diretos e contratados. Entre as medidas recentes estão a redução de jornada e a ampliação da previsibilidade de férias para determinadas categorias de terceirizados na Administração Pública Federal.

Em termos econômicos, a terceirização constitui, portanto, um instrumento de modernização e especialização, que permite maior flexibilidade organizacional e ganhos de escala. Contudo, como observa Belchior (2018, p. 56), essa flexibilidade também altera a dinâmica do risco ocupacional:

“Os trabalhadores terceirizados têm menor probabilidade de se acidentar, mas os acidentes sofridos tendem a ser mais graves [...]. A redução na quantidade de dias afastados gerada pela não ocorrência de acidentes é maior que o aumento decorrente da maior gravidade dos acidentes.”

A pesquisa conduzida por Belchior (2018), utilizando dados de empresas brasileiras, mostra que a terceirização reduz a frequência de acidentes leves, mas aumenta a gravidade dos ocorridos, evidenciando que o ganho de eficiência produtiva não elimina os efeitos adversos sobre a saúde e segurança do trabalhador.

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2025), embora a terceirização possa gerar eficiência de custos, seu uso em serviços públicos está frequentemente associado a práticas de *dumping social*, caracterizadas pela redução de direitos e condições de trabalho, o que compromete a qualidade dos serviços e amplia o risco fiscal.

Assim, sob o ponto de vista econômico e gerencial, a terceirização pode elevar a produtividade e reduzir custos, mas requer uma compensação institucional

robusta, com normas de proteção e fiscalização adequadas, para que o avanço da eficiência não resulte em perdas humanas ou sociais.

Diante desse panorama, torna-se fundamental aprofundar o debate sobre quem paga o preço dessa lógica produtiva, ou seja, quais os impactos nas relações de trabalho, na segurança e no bem-estar dos trabalhadores e no vínculo empregatício. O próximo tópico aborda exatamente essa outra face da terceirização: a preservação dos postos de trabalho versus a precarização das relações laborais.

3.5 Preservação dos postos de trabalho x precarização das relações trabalhistas

Embora a terceirização seja frequentemente apresentada como estratégia de modernização e geração de empregos, sua expansão está associada a um processo estrutural de precarização das relações laborais. No contexto da economia globalizada, marcada pela intensificação da concorrência e pela busca por redução de custos, a terceirização consolidou-se como mecanismo de reorganização produtiva, voltado à especialização de funções e à flexibilização das formas de contratação. Essa dinâmica, contudo, transferiu para o trabalhador parte dos riscos econômicos e sociais do processo produtivo, enfraquecendo o vínculo empregatício tradicional e a proteção trabalhista.

Conforme Druck (2011), a precarização social do trabalho expressa a consolidação de um modelo de capital flexível, no qual as relações laborais tornam-se instáveis e fragmentadas, implicando uma erosão do sentido coletivo e social do trabalho enquanto componente estruturante da vida dos trabalhadores. Filgueiras (2012) reforça que a flexibilização das normas de emprego, longe de gerar estabilidade e inclusão, aprofunda a vulnerabilidade e multiplica as formas de subcontratação e informalidade.

Para Graça Druck (2011) (apud Druck, 2007, p. 19-20), a precarização do trabalho configura-se quando “se instala – econômica, social e politicamente – uma institucionalização da flexibilização e da precarização moderna do trabalho, que renova e reconfigura a precarização histórica e estrutural do trabalho”.

A precarização do trabalho, além de repercutir nas dimensões econômicas e jurídicas, manifesta-se também como processo de sofrimento social. Machado, Giongo e Mendes (2016) destacam que o cenário contemporâneo é marcado pela

intensificação das metas, pela gestão por resultados e pela ampliação do controle sobre o trabalhador, fatores que comprometem a saúde física, mental e subjetiva dos indivíduos. Para as autoras, a precarização distingue-se da mera precariedade, pois, enquanto esta é uma condição estrutural do trabalho assalariado, aquela consiste em um processo histórico de atualização dessa condição, reproduzido por meio da flexibilização produtiva e da desproteção social.

Esse fenômeno, ao submeter o trabalhador a vínculos frágeis, jornadas extensas e insegurança quanto à continuidade do emprego, reitera o desequilíbrio entre capital e trabalho e aprofunda o esvaziamento do valor social do trabalho. A degradação das condições laborais, associada à instabilidade contratual, tende a gerar efeitos cumulativos sobre a produtividade e a economia, com impactos diretos sobre a renda, o consumo e a saúde coletiva.

Dessa forma, a precarização não se restringe à perda de direitos formais, mas constitui um processo que corrói os fundamentos humanos e sociais do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a terceirização assume papel central na atual fase de acumulação capitalista, reconfigurando as fronteiras entre capital e trabalho, externalizando custos e reduzindo a capacidade de resistência coletiva. O discurso da modernização, que a apresenta como instrumento de eficiência, oculta o efeito deletério sobre os direitos sociais, as condições de trabalho e o poder de barganha dos trabalhadores.

No Brasil, esse movimento ganhou impulso com a aprovação da Lei nº 13.429/2017, que alterou a Lei nº 6.019/1974 e passou a permitir a terceirização irrestrita, inclusive nas atividades-fim das empresas, institucionalizando uma das formas mais amplas de flexibilização das relações laborais já observadas no país. Tal alteração ampliou a externalização das responsabilidades empresariais e reduziu o alcance da proteção social conferida ao empregado direto.

De forma premonitória, Cesarino Júnior, citado por Melo (2017), já advertia que “se não tomarmos cautela, uma lei dessa natureza pode eliminar toda a legislação social brasileira, porque daqui para diante, se esta lei contiver saídas, aberturas, nenhuma empresa vai contratar mais empregados para não ter os ônus que a legislação do trabalho impõe ao empregador”.

Pesquisas reforçam essa preocupação. Sanches (2009) demonstrou, em estudo sobre o setor financeiro, que trabalhadores terceirizados exercentes das mesmas funções que empregados diretos recebiam salários até 50% menores,

tenham jornadas superiores e menos benefícios, além de ficarem excluídos de programas de saúde ocupacional e de participação nos lucros.

Druck (1995) observou fenômeno semelhante, destacando que a terceirização acentua a estratificação e a discriminação no ambiente de trabalho, inclusive com segregação física no uso de refeitórios e vestiários. Tais constatações evidenciam que a terceirização, embora mantenha o emprego formal, o faz em condições de maior instabilidade, insegurança e desigualdade. O processo de terceirização impacta ainda a estrutura sindical e o poder de negociação coletiva. A fragmentação dos vínculos laborais e a pulverização das categorias dificultam a mobilização dos trabalhadores, promovendo enfraquecimento das entidades de classe e redução da capacidade de reivindicação.

Coelho (2016) alerta que “a onda precarizante que já varreu inúmeros países latino-americanos e europeus desde a década de 1990, mediante a aprovação de medidas flexibilizadoras e desreguladoras das relações de trabalho e não parece ter arrefecido diante dos pífios resultados naqueles países”, chamando atenção para o risco de retrocesso social e de erosão das conquistas trabalhistas.

Sob a ótica macroeconômica, a terceirização, ao reduzir custos empresariais por meio da compressão salarial, pode gerar ganhos de eficiência no curto prazo, mas tende a produzir efeitos recessivos no médio e longo prazo. Oliveira, Palludeto e Abouchid (2017) argumentam que a redução da renda do trabalho compromete a demanda agregada e o consumo interno, restringindo o crescimento e inibindo o investimento produtivo. Assim, embora amplie as margens de rentabilidade, a terceirização deteriora o poder de compra dos trabalhadores e fragiliza o mercado interno, tornando o ciclo econômico mais vulnerável a choques externos e à volatilidade financeira.

Em síntese, a terceirização, ao mesmo tempo em que preserva formalmente os postos de trabalho, o faz à custa da qualidade das relações laborais, da segurança jurídica e da proteção social.

O modelo produtivo contemporâneo, baseado em flexibilidade e desregulamentação, sacrifica o trabalhador em nome da competitividade, reproduzindo desigualdades e corroendo as bases da cidadania social. A eficiência econômica, para ser sustentável, deve respeitar o valor social do trabalho e os princípios constitucionais da dignidade humana e da justiça social. Dessa forma, 6.a análise dos impactos da terceirização sobre o mercado de trabalho privado fornece

elementos fundamentais para compreender o fenômeno em outra esfera igualmente relevante: a da Administração Pública.

3.6 Co-responsabilidade trabalhista e responsabilidade compartilhada na terceirização

A terceirização, embora caracterizada pela transferência da execução de determinadas atividades a empresa contratada, não implica a completa dissociação da empresa tomadora ou do ente público contratante em relação às obrigações decorrentes da relação de trabalho. O modelo jurídico brasileiro se consolidou no sentido de reconhecer que a descentralização produtiva não afasta integralmente a responsabilidade da contratante, especialmente no que se refere à tutela dos direitos trabalhistas fundamentais.

No âmbito do direito do trabalho, essa lógica decorre do princípio da proteção ao trabalhador e da vedação à intermediação fraudulenta de mão de obra. Ainda que o vínculo empregatício se estabeleça formalmente entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, a inserção da força de trabalho na dinâmica produtiva da tomadora gera uma relação jurídica triangular, na qual subsiste responsabilidade compartilhada quanto à observância dos direitos laborais mínimos.

Historicamente, tal entendimento foi consolidado na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, especialmente por meio da Súmula nº 331, que reconheceu a licitude da terceirização em atividades-meio e estabeleceu a responsabilidade subsidiária da empresa contratante pelo inadimplemento das obrigações trabalhistas da prestadora de serviços, quando evidenciada falha na fiscalização do contrato.

Posteriormente, o marco normativo da terceirização foi ampliado pelas Leis nº 13.429/2017 e nº 13.467/2017, que alteraram a Lei nº 6.019/1974 e passaram a admitir a terceirização em quaisquer etapas do processo produtivo, inclusive nas atividades-fim. Apesar da ampliação do campo de incidência do instituto, o legislador manteve expressamente a responsabilidade subsidiária da empresa contratante, conforme previsto no art. 5º-A, §5º, da Lei nº 6.019/1974.

No setor privado, essa compreensão foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 725 da Repercussão Geral (RE nº 958.252), ocasião em que se reconheceu a licitude da terceirização em qualquer atividade

econômica, desde que preservados os direitos trabalhistas e mantida a responsabilidade subsidiária da contratante. O entendimento consolidou a superação da distinção entre atividade-meio e atividade-fim, sem, contudo, afastar a corresponsabilidade da tomadora quanto à proteção do trabalhador.

Na Administração Pública, entretanto, a responsabilidade trabalhista assume contornos próprios, condicionados pelos princípios constitucionais da legalidade, da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do patrimônio público. O Decreto nº 9.507/2018 regulamenta a execução indireta de serviços no âmbito da administração federal, restringindo a terceirização às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, e vedando sua utilização para o exercício de atribuições típicas de Estado.

No que se refere à responsabilização do poder público, o Supremo Tribunal Federal fixou parâmetros específicos no julgamento do Tema 246 da Repercussão Geral (RE nº 760.931), ao decidir que o inadimplemento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada não transfere automaticamente à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento dos encargos. A responsabilização do ente público depende da comprovação de culpa, especialmente na modalidade culpa in vigilando, decorrente da omissão no dever de fiscalização do contrato.

Esse entendimento foi posteriormente reafirmado e aprofundado no julgamento do Tema 1118 da Repercussão Geral (RE nº 1.298.647), no qual o STF consolidou que a responsabilidade subsidiária da Administração Pública somente se configura mediante prova inequívoca de falha na fiscalização contratual, afastando a presunção automática de responsabilidade.

Ainda que juridicamente qualificada como subsidiária, tal responsabilidade revela uma forma de co-responsabilidade institucional, uma vez que impõe à entidade contratante o dever permanente de acompanhar, fiscalizar e exigir o cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa terceirizada. Assim, a terceirização não representa a transferência integral dos riscos do trabalho, mas sim sua redistribuição condicionada à observância de mecanismos efetivos de governança contratual.

Sob a perspectiva econômica e institucional, esse modelo produz efeitos relevantes. A existência de responsabilidade subsidiária implica risco fiscal potencial, na medida em que eventual falha de fiscalização pode resultar na imputação de passivos trabalhistas à contratante. Tal circunstância reforça a necessidade de

estruturas administrativas capazes de assegurar controles internos eficientes, gestão contratual qualificada e monitoramento contínuo das obrigações trabalhistas, especialmente em contratos de prestação continuada.

Dessa forma, a co-responsabilidade trabalhista constitui elemento central para a compreensão dos limites da terceirização como instrumento de eficiência econômica. Se, por um lado, a terceirização pode contribuir para a racionalização de custos e para a especialização produtiva, por outro, mantém sob a esfera de responsabilidade da contratante — pública ou privada — o dever de garantir condições mínimas de trabalho digno, preservando o equilíbrio entre eficiência administrativa e proteção social.

Nesse sentido, a terceirização no ordenamento jurídico brasileiro não se configura como mecanismo de afastamento das obrigações trabalhistas, mas como modelo de gestão que exige responsabilidade compartilhada, governança contratual efetiva e permanente vigilância institucional, sob pena de transferência dos custos sociais do trabalho ao próprio Estado ou à empresa tomadora.

4. A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

4.1 Princípios constitucionais e administrativos aplicáveis à terceirização na Administração Pública

A atuação da Administração Pública brasileira está submetida a um conjunto de princípios constitucionais e infraconstitucionais que orientam sua organização, funcionamento e tomada de decisões. Esses princípios formam o núcleo do regime jurídico-administrativo e definem os limites e deveres que condicionam o exercício da função pública, inclusive no tocante à gestão contratual e à terceirização de serviços.

Nos termos do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — LIMPE (BRASIL, 1988). Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025), esses princípios não se

esgotam na literalidade constitucional, mas se ampliam por força da doutrina e da jurisprudência, conformando um sistema jurídico de valores que visa à proteção do interesse público e à racionalidade na gestão estatal.

Sob a ótica econômica, esses princípios traduzem a busca pela alocação eficiente dos recursos públicos e pela redução dos custos de transação nas relações entre Estado e mercado, objetivos típicos da moderna economia do setor público. Tal perspectiva dialoga com a teoria institucional de Douglass North (1990), segundo a qual o fortalecimento das regras formais e dos mecanismos de controle reduz a incerteza e os custos de transação nas relações econômicas. No mesmo sentido, Bresser-Pereira (1997) evidencia que a reforma gerencial do Estado brasileiro reposicionou a eficiência, a *accountability* e o desempenho como eixos estruturantes da política pública contemporânea.

Embora a terceirização se submeta aos princípios e normas do Direito Administrativo, sua aplicação na esfera pública frequentemente gera tensões com o Direito do Trabalho, especialmente quando há risco de desvirtuamento da subordinação e de supressão indireta de direitos sociais dos trabalhadores terceirizados. Por essa razão, a Administração Pública deve observar também as decisões e súmulas da Justiça do Trabalho que tratam da proteção das relações laborais indiretas.

A legalidade impõe que o gestor público só atue dentro dos limites da lei; a impessoalidade assegura tratamento igualitário e impede favorecimentos pessoais; a moralidade exige conduta ética e compatível com os valores da probidade administrativa; a publicidade garante transparência e controle social dos atos administrativos; e a eficiência introduz o dever de alcançar resultados concretos com economicidade e qualidade, constituindo-se no eixo de modernização da gestão pública.

Além dos princípios expressos, a doutrina reconhece outros princípios implícitos ou complementares, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, a razoabilidade e proporcionalidade, a continuidade do serviço público, a autotutela, a segurança jurídica e o planejamento. Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2021), tais princípios são o “fio condutor da atuação estatal”, pois concretizam o ideal republicano e estabelecem parâmetros de legitimidade e eficiência para a gestão pública.

No contexto das contratações, esses fundamentos ganham densidade normativa com a Lei nº 14.133/2021, que amplia o rol de princípios aplicáveis, incluindo o planejamento, a segregação de funções, a transparência, a competitividade, a motivação, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com os arts. 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Esses princípios dialogam diretamente com o dever de eficiência e economicidade, buscando compatibilizar o uso racional dos recursos públicos com a qualidade dos serviços prestados à sociedade. A economicidade, como observa Meirelles (2025), não se resume à simples redução de gastos, mas implica a obtenção do melhor resultado possível com os meios disponíveis, dentro de padrões de legalidade e moralidade.

Sob o enfoque econômico, a observância desses princípios traduz o esforço da Administração Pública em minimizar custos de transação e de agência, inerentes às relações contratuais entre o Estado e o setor privado (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1985). Sob o prisma da teoria econômica clássica, Mankiw (2013) destaca que a eficiência econômica consiste em utilizar os recursos escassos de modo que a sociedade obtenha o máximo de benefícios possíveis, alcançando, assim, a maximização do bem-estar coletivo. Essa concepção traduz o princípio da racionalidade na alocação de recursos e orienta a formulação de políticas públicas voltadas à obtenção do maior ganho social com o menor custo possível.

Aplicada à gestão pública, essa visão reforça a ideia de que a eficiência administrativa deve ser guiada não apenas pela contenção de despesas, mas pela alocação ótima dos recursos públicos, de modo a gerar o maior retorno social possível. Tal entendimento alinha-se diretamente ao princípio da economicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, e evidencia a integração entre a perspectiva econômica e a normativa como fundamento de uma Administração Pública orientada por resultados, sustentada na racionalidade e na transparência das escolhas alocativas.

Nesse sentido, a eficiência administrativa, quando combinada à economicidade, busca a maximização do bem-estar coletivo com o menor dispêndio de recursos públicos, aproximando-se do conceito de eficiência de Pareto. A governança contratual, ao assegurar transparência, *accountability* e controle social,

atua como mecanismo de correção de falhas de mercado e fortalecimento institucional do Estado (OSTROM, 1990; BRESSER-PEREIRA, 1998).

A aplicação dos princípios de planejamento e segregação de funções, expressamente incorporados pela Lei nº 14.133/2021, é essencial para assegurar a efetividade e o controle das contratações públicas, prevenindo falhas e reduzindo riscos de má gestão. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Acórdão nº 1925/2019 – Plenário, ao analisar a terceirização no Sistema Cofen/Conselhos Regionais, destacou que a observância desses princípios é indispensável para evitar a transferência irregular de atividades-fim e garantir eficiência e governança contratual.

A observância dos princípios constitucionais e administrativos é essencial para que a terceirização, enquanto forma de execução indireta de atividades públicas, não resulte em precarização das relações de trabalho nem em delegação indevida de atividades-fim, mas se consolide como instrumento legítimo de eficiência administrativa, governança contratual e racionalização do gasto público. Assim, os princípios analisados neste tópico constituem não apenas fundamentos jurídicos, mas também balizas econômicas para a gestão das finanças públicas, uma vez que a eficiência e a economicidade traduzem o compromisso do Estado com a otimização do gasto, a sustentabilidade fiscal e a geração de valor público.

Sob essa perspectiva, a terceirização deixa de representar mera alternativa operacional e passa a configurar uma estratégia de gestão pública orientada pela racionalização de custos, pela especialização de funções e pela busca de resultados mensuráveis, contribuindo para o aprimoramento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A internalização desses princípios, por sua vez, fortalece um modelo de governança pública orientado por resultados, que vincula a eficiência administrativa à responsabilidade fiscal, à transparência e à modernização da gestão estatal. Nesse contexto, a terceirização se apresenta como instrumento de concretização desses valores, promovendo equilíbrio entre desempenho, eficiência e sustentabilidade, fundamentos que serão examinados em maior profundidade no tópico seguinte.

4.2 A terceirização como instrumento de gestão pública e governança

A partir dos princípios constitucionais e administrativos analisados no tópico anterior, a terceirização, no contexto da Administração Pública, deixa de representar mera alternativa operacional e passa a configurar um instrumento estratégico de governança e racionalização das finanças públicas. Nessa perspectiva, a eficiência administrativa, a economicidade e o planejamento passam a ser não apenas valores jurídicos, mas também critérios econômicos e de racionalidade organizacional.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)*, constitui um dos pilares da governança financeira da Administração Pública brasileira. Seu objetivo é garantir a gestão fiscal responsável, mediante ação planejada, transparente e orientada para a prevenção de riscos e a correção de desvios que possam comprometer o equilíbrio das contas públicas, conforme dispõe o art. 1º, §1º. A LRF introduz, portanto, a lógica da disciplina fiscal e da sustentabilidade intertemporal, assegurando que o gasto público seja compatível com a capacidade de financiamento do Estado e com a estabilidade macroeconômica.

Estudos recentes destacam que a LRF contribuiu para o fortalecimento da governança financeira nos municípios brasileiros, ao estabelecer normas que exigem equilíbrio orçamentário e maior controle sobre as despesas, promovendo transparência e mecanismos de *accountability* na execução das políticas públicas (MENDES; SILVA; ALMEIDA, 2021). A LRF alcança a administração direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, impondo limites de despesa com pessoal, endividamento e operações de crédito, de modo a assegurar a sustentabilidade fiscal e a eficiência do gasto público.

Contudo, nem todas as entidades da administração indireta estão sujeitas à aplicação literal de seus dispositivos, especialmente as autarquias especiais de natureza corporativa, como os conselhos profissionais, que possuem autonomia administrativa e financeira e se mantêm por meio de receitas próprias, de caráter parafiscal. Essa distinção levou o Tribunal de Contas da União (TCU) a firmar entendimento de que os conselhos de fiscalização profissional não estão sujeitos aos limites de despesa previstos na LRF, notadamente aqueles relativos a gastos com pessoal e terceirizações, uma vez que não integram o Orçamento Geral da União nem gerem recursos que impactem os resultados fiscais consolidados.

Todavia, o próprio TCU ressalta que essa autonomia não exime tais entidades do dever de observar os princípios da gestão pública responsável, como o planejamento, a transparência e o equilíbrio financeiro, diretrizes reafirmadas no Acórdão nº 341/2004 – Plenário, que estabeleceu parâmetros de governança aplicáveis aos conselhos de fiscalização profissional.

Sob essa ótica, o Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem materializa, de forma exemplar, o equilíbrio entre autonomia e controle público. Embora disponha de independência administrativa, orçamentária e financeira, o Cofen, enquanto autarquia federal de regime especial, submete-se ao controle externo do Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 70⁵ da Constituição Federal. Essa sujeição assegura que suas decisões administrativas e contratuais sejam pautadas pelos mesmos princípios de legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal que regem a Administração Pública em geral.

Longe de representar uma limitação à sua autonomia institucional, esse controle traduz o compromisso do Sistema Cofen/Conselhos Regionais com a boa governança, a transparência e o uso eficiente dos recursos parafiscais, consolidando-o como modelo de gestão pública orientada à responsabilidade fiscal, à economicidade e à *accountability*.

O TCU, ao examinar a execução indireta de atividades por meio da terceirização, reforçou no Acórdão nº 1925/2019 – Plenário que a prática deve ocorrer dentro de um sistema de governança que assegure controle, transparência e avaliação de resultados, evitando tanto a precarização do trabalho quanto o uso ineficiente dos recursos públicos. Nessa perspectiva, a terceirização surge como instrumento de gestão compatível com o modelo de governança pública moderna, ao permitir que o Estado concentre esforços em suas funções essenciais e estratégicas, delegando atividades-meio a entes especializados.

No contexto brasileiro, análises mais recentes destacam que a qualidade da governança fiscal e a eficiência na alocação de recursos públicos dependem de arranjos institucionais que combinem controle, transparência e avaliação de desempenho (PIRES; GOMES; SOUZA, 2022).

5 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

A literatura internacional contemporânea reforça esse entendimento ao relacionar governança, eficiência fiscal e desempenho institucional. Relatórios da OCDE (2023) e do Banco Mundial (2024) evidenciam que uma governança pública eficiente requer estruturas contratuais claras, mecanismos de controle baseados em resultados e integração entre planejamento orçamentário e desempenho institucional, fundamentos que convergem com os objetivos da LRF e com a lógica da terceirização responsável.

Assim, a terceirização consolida-se como uma ferramenta de coordenação entre o Estado e o setor privado, voltada à eficiência, à sustentabilidade fiscal e à melhoria da qualidade dos serviços públicos. Quando acompanhada de mecanismos robustos de controle, planejamento e transparência, torna-se também um vetor de fortalecimento institucional e de racionalização do gasto público.

Sob essa mesma lógica, a governança pública assume papel estruturante ao integrar os princípios da eficiência, da responsabilidade fiscal e da integridade administrativa à gestão contratual. Essa integração entre governança e terceirização viabiliza uma Administração mais racional, flexível e responsiva às demandas sociais, ao mesmo tempo em que reforça o dever de *accountability* e a sustentabilidade financeira das políticas públicas.

Nessa dinâmica, a terceirização assume relevância econômica não apenas como instrumento de gestão, mas como mecanismo de otimização de custos e de reestruturação produtiva do setor público, com impactos diretos sobre a eficiência alocativa, a produtividade institucional e o equilíbrio fiscal - aspectos que fundamentam a análise a seguir.

4.3 Terceirização *versus* provimento efetivo: concurso público e limites constitucionais

A Constituição Federal de 1988 consolidou o concurso público como forma legítima de provimento de cargos e empregos na Administração Pública (art. 37, II)⁶,

⁶ 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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para

traduzindo os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. Conforme destaca Di Pietro (2025), o concurso público constitui o principal instrumento de profissionalização da burocracia estatal e de contenção de interferências político-partidárias, assegurando mérito e continuidade administrativa.

A distinção entre o provimento efetivo e terceirização reside, fundamentalmente, na natureza do vínculo e na forma de ingresso: enquanto o primeiro exige concurso público e garante estabilidade funcional, a segunda consiste em contratação indireta de serviços por meio de licitação pública, sem vínculo direto entre os trabalhadores e o ente público. Assim, o concurso permanece como regra constitucional e limite jurídico à expansão irrestrita da terceirização na Administração.

Contudo, a partir das reformas administrativas da década de 1990 e da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o modelo de provimento efetivo passou a conviver com restrições fiscais e pressões por flexibilidade orçamentária. Nesse cenário, a terceirização foi incorporada como mecanismo de execução indireta de atividades de apoio, permitindo ao Estado reduzir custos e ajustar estruturas sem expandir permanentemente o quadro efetivo (CAMPOS, 2018).

Essa lógica de contenção fiscal e reestruturação gerencial passou a se manifestar de modo concreto no âmbito do Executivo Federal, especialmente nas últimas duas décadas. Dados do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (PEP/MGI) revelam o declínio contínuo no número de novos servidores efetivos desde o início dos anos 2000, com acentuada retração após 2016, período marcado por políticas de ajuste fiscal e substituição progressiva de cargos de apoio por vínculos terceirizados.

Embora o foco deste estudo recaia sobre as autarquias, o Executivo Federal é tomado como paradigma representativo do comportamento institucional da administração pública indireta, por refletir o mesmo regime jurídico, as mesmas restrições fiscais e o mesmo padrão de reorganização da força de trabalho.

Ainda que a legislação e a jurisprudência limitem a terceirização a atividades instrumentais ou de suporte, verifica-se que ela tem sido utilizada para suprir carências estruturais e substituir cargos efetivos extintos, sobretudo nas áreas de

cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

vigilância, limpeza, manutenção, transporte e apoio administrativo (TCU, Acórdão nº 1925/2019). Esses entendimentos consolidam uma distinção estrutural entre os setores público e privado: enquanto o setor privado pode terceirizar integralmente sua cadeia produtiva, o setor público permanece vinculado a limites constitucionais de provimento efetivo e à preservação das funções estatais indelegáveis (ZOCKUN, 2014).

Nos Conselhos de Fiscalização Profissional, essa limitação é ainda mais relevante: apesar da autonomia administrativa e financeira, tais entidades exercem poder de polícia delegado da União, o que impõe o cumprimento do regime jurídico-administrativo na seleção e gestão de pessoal. Nesse contexto, a terceirização deve restringir-se a atividades de apoio técnico-administrativo, permanecendo sob gestão direta os atos de fiscalização, julgamento ético e regulação profissional (TCU, 2019).

A retração do provimento efetivo no serviço público federal representa, assim, um dos efeitos mais evidentes das políticas de contenção fiscal. Dados do PEP/MGI mostram declínio contínuo no ingresso por concurso público desde o início dos anos 2000, com forte redução após 2016. Essa tendência evidencia um processo de recomposição silenciosa da força de trabalho estatal, em que a substituição gradual de servidores efetivos por terceirizados reduziu o custo médio da folha no curto prazo, mas gerou efeitos colaterais sobre a eficiência institucional, a continuidade das políticas públicas e a preservação do capital humano.

Estudos do IPEA (2018) e de Lassance (2017) apontam que a compressão do quadro efetivo e a ampliação de vínculos precários comprometem a capacidade de coordenação administrativa e de gestão do conhecimento no setor público, produzindo ganhos apenas aparentes de eficiência. Essa racionalidade fiscal, centrada na redução imediata de gastos e na flexibilização de vínculos, traduz-se em uma eficiência de curto prazo que ignora custos institucionais de longo prazo, como rotatividade, perda de memória organizacional e fragilidade na continuidade das políticas públicas. A experiência do Executivo Federal e, por analogia, das autarquias federais como o Cofen, revela a tensão permanente entre racionalidade econômica e responsabilidade constitucional, em que o equilíbrio entre flexibilidade e estabilidade institucional se torna o eixo da governança pública contemporânea.

4.4 Contratos de terceirização e dever de fiscalização da Administração: governança e responsabilidade

A expansão dos contratos de terceirização na Administração Pública requer que a execução indireta de serviços seja conduzida dentro de um sistema de governança contratual sólido, sustentado em planejamento, controle e responsabilização. Essa abordagem reflete o princípio da *accountability* pública, em que a eficiência econômica está intrinsecamente vinculada à transparência, à gestão de riscos e à capacidade de monitoramento dos resultados.

Nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, as contratações públicas devem ser precedidas de licitação que assegure igualdade de condições, seleção da proposta mais vantajosa e observância do princípio da publicidade. No contexto da terceirização, a licitação é o principal mecanismo de racionalização do gasto público e mitigação de riscos, ao permitir que a concorrência determine preços mais eficientes e estimule a melhoria de desempenho dos fornecedores.

A governança contratual fundamenta-se em dois eixos complementares: o planejamento prévio e a fiscalização continuada, que constituem alicerces da transparência e da responsabilização institucional. Segundo o *Guia da Política de Governança Pública* (BRASIL, 2018), a boa governança demanda um arcabouço institucional estável, definição clara de papéis e responsabilidades e mecanismos que assegurem a resposta eficaz às demandas da sociedade, o controle das decisões e a prestação de contas consequente.

Aplicados à execução indireta de serviços, esses princípios impõem que a Administração mantenha capacidade de direção estratégica, diretrizes de monitoramento e instrumentos de *accountability* que garantam que o contrato alcance os resultados esperados.

O estudo técnico preliminar, previsto na Lei nº 14.133/2021, constitui a base racional da decisão de terceirizar. Ele deve demonstrar a necessidade da contratação, definir o objeto com precisão, estimar custos e avaliar a conveniência econômica da execução indireta. Esse instrumento atua como filtro de eficiência ex-ante, ao permitir a comparação entre alternativas e internalizar custos ocultos de supervisão e coordenação.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU (2023) estabelece que a etapa de planejamento deve incluir a análise e a matriz de riscos, que identificam eventos

capazes de afetar a execução e distribuem responsabilidades entre contratante e contratado. Além de atender ao art. 6º, XXVII, e ao art. 22 da Lei nº 14.133/2021, a matriz de riscos exerce função econômica relevante ao precificar incertezas, melhorar a alocação de recursos e reduzir renegociações onerosas. Tal orientação está alinhada ao entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1925/2019 – Plenário, que reforça a importância do controle preventivo e da governança como mecanismos de eficiência e integridade na gestão dos conselhos de fiscalização profissional.

Durante a execução contratual, o dever de fiscalização recai sobre o gestor e o fiscal designado (art. 117 da Lei nº 14.133/2021). A omissão fiscalizatória caracteriza *culpa in vigilando*, podendo gerar responsabilidade pessoal do agente e, em casos específicos, responsabilidade subsidiária da Administração, conforme dispõe o Supremo Tribunal Federal nos Temas 246 e 1118 da Repercussão Geral, já analisados neste estudo. Assim, a fiscalização contratual atua não apenas como instrumento jurídico, mas como mecanismo econômico de redução de assimetrias de informação e de garantia da eficiência alocativa.

Dessa forma, a boa governança contratual exige vincular a remuneração ao desempenho, basear-se em indicadores mensuráveis e integrar a matriz de riscos ao monitoramento da execução. A terceirização eficiente é, portanto, aquela que internaliza riscos, estrutura incentivos e fortalece a *accountability* pública, convertendo o dever jurídico de fiscalizar em instrumento econômico de eficiência, sustentabilidade fiscal e credibilidade institucional.

5. O CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN) COMO ESTUDO DE CASO

O presente capítulo dedica-se à análise da terceirização de mão de obra no âmbito do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), buscando compreender seus efeitos sobre a estrutura administrativa e os custos institucionais no período de 2016 a 2025. O estudo de caso permite examinar o fenômeno da terceirização sob a ótica econômica e organizacional, considerando as particularidades de uma autarquia federal com funções normativas, fiscalizatórias e de apoio técnico aos Conselhos Regionais de Enfermagem.

Convém ressaltar que, para fins deste estudo, foram considerados os contratos de terceirização que envolvem recursos humanos alocados de forma contínua na estrutura organizacional do Cofen. Do mesmo modo, a análise do quadro funcional abrange apenas os vínculos permanentes que compõem a rotina administrativa da autarquia, empregados efetivos, comissionados, terceirizados, estagiários e aprendizes, excluídos os conselheiros federais e os colaboradores externos, por não possuírem vínculo trabalhista com o Cofen.

Essa delimitação assegura coerência metodológica com os objetivos definidos no Capítulo 2 e permite avaliar de forma objetiva a composição da força de trabalho, a distribuição dos vínculos e o impacto da terceirização sobre a eficiência e a capacidade administrativa da instituição.

5.1 Natureza jurídica e papel institucional do Cofen

O Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) foi instituído pela Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973, juntamente com os Conselhos Regionais de Enfermagem (Coren), compondo, em seu conjunto, uma autarquia federal de regime especial. Trata-se de entidade integrante da Administração Pública Indireta da União, dotada de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, criada para exercer função estatal de regulação e fiscalização profissional.

Atualmente, de acordo com os números oficiais do Cofen, o Brasil conta com 3.273.857 profissionais de Enfermagem, sendo 799.861 enfermeiros, 2.011.660 técnicos de Enfermagem, 461.906 auxiliares de Enfermagem e 430 obstetrizas, conforme dados disponíveis no painel *Enfermagem em Números* do Sistema de Inteligência e Gestão da Enfermagem – SIGEN (COFEN, 2025).

Tabela 1 - Distribuição de profissionais de Enfermagem no Brasil (2025)

Categoria profissional	Quantitativo	Percentual (%)
Enfermeiros	799.861	24,4%
Técnicos de Enfermagem	2.011.660	61,5%
Auxiliar de Enfermagem	461.906	14,1%
Obstetrizas	430	0,01%
Total	3.273.857	100%

Fonte: Dados do Sistema Integrado de Gestão da Enfermagem – SIGEN (COFEN, 2025); organizados pela autora.

Observa-se que a distribuição dos profissionais de Enfermagem no Brasil é amplamente concentrada na categoria dos técnicos, que representam mais de 60% do total de registros ativos. Essa predominância evidencia a estrutura piramidal da profissão e reforça a relevância do Cofen e dos Conselhos Regionais na regulação de um contingente numeroso e heterogêneo, cuja atuação é essencial para a sustentação e a eficiência do sistema de saúde brasileiro.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 5.905/1973, o Cofen e os Conselhos Regionais são órgãos disciplinadores do exercício da profissão de enfermeiro e das demais profissões compreendidas nos serviços de enfermagem, exercendo poder de polícia administrativa sobre o exercício profissional. O Cofen, com jurisdição em todo o território nacional e sede na Capital da República (art. 3º), atua como instância normativa e supervisora do sistema, cabendo-lhe orientar e coordenar as ações dos Conselhos Regionais (art. 4º).

Entre suas principais atribuições, previstas no art. 8º da Lei nº 5.905/1973, destaca-se a competência para baixar provimentos e expedir instruções, a fim de assegurar a uniformidade de procedimentos e o bom funcionamento dos Conselhos Regionais (inciso IV). Além dessas, a lei confere ao Cofen um amplo conjunto de competências de caráter normativo, fiscalizatório, deliberativo e sancionatório, voltadas à regulamentação ética e técnica do exercício profissional, à gestão do sistema e à defesa da sociedade quanto à qualidade dos serviços de enfermagem.

Suas receitas possuem natureza parafiscal, compostas por anuidades, taxas e multas decorrentes do exercício do poder de polícia administrativa, devendo ser aplicadas exclusivamente na consecução de suas finalidades institucionais. Embora não integrem o orçamento fiscal da União, tais recursos possuem natureza pública e destinação vinculada, submetendo-se aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e transparência. Embora dotado de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, o Cofen está sujeito ao sistema de controle da Administração Pública Federal, que compreende o controle interno exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e o controle externo a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU).

Tais instâncias fiscalizam a legalidade, legitimidade e economicidade de seus atos de gestão, bem como o cumprimento dos deveres de eficiência, transparência e *accountability*. Essa sujeição não configura subordinação hierárquica, mas sim

mecanismo de controle e prestação de contas compatível com o regime jurídico das autarquias.

Nesse contexto, destaca-se o Acórdão nº 1925/2019-TCU-Plenário, que, ao examinar a gestão dos conselhos de fiscalização profissional, reconheceu que essas entidades possuem natureza autárquica e exercem atividades típicas de Estado por delegação da União, determinando à Casa Civil da Presidência da República que adote providências para assegurar a supervisão ministerial devida, conforme o art. 19 do Decreto-Lei nº 200/1967. O mesmo acórdão reforçou a necessidade de implantação de estruturas formais de auditoria interna e de aperfeiçoamento dos mecanismos de governança, transparência e controle, consolidando o entendimento de que tais entidades devem observar padrões equivalentes aos da Administração Pública direta.

Assim, o Cofen desempenha papel estratégico no âmbito da gestão pública descentralizada, ao conjugar funções de regulação, fiscalização e administração de receitas públicas de natureza parafiscal. Sua conformação jurídico-institucional, reconhecida tanto pela lei de regência quanto pela jurisprudência do TCU, estabelece a base institucional da análise econômica desenvolvida nos capítulos seguintes, especialmente no que concerne à alocação eficiente de recursos, à terceirização de serviços e à sustentabilidade financeira do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem.

5.2 Estrutura organizacional e quadro de pessoal

A estrutura organizacional do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) reflete a complexidade de suas funções normativas, fiscalizatórias e administrativas no âmbito do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem. A autarquia possui natureza jurídica de direito público e autonomia administrativa, financeira e orçamentária, conforme previsto na Lei nº 5.905/1973 e disciplinado por seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução Cofen nº 726/2023.

O Cofen é composto por estrutura diretiva eletiva⁷ e por um quadro técnico-administrativo permanente. Os membros do Plenário, denominados Conselheiros

⁷ O corpo diretivo eletivo do Cofen, embora exerça funções normativas e deliberativas, não integra o quadro de pessoal da autarquia, cabendo à estrutura administrativa permanente a execução das atividades técnicas, operacionais e contratuais.

Federais, são eleitos pela Assembleia de Delegados Regionais, nos termos dos arts. 6º e 7º da Lei nº 5.905/1973. O mandato é honorífico, com duração de três anos, permitida uma recondução consecutiva, e não gera vínculo empregatício ou remuneração permanente.

A governança institucional do Cofen distingue-se entre:

- a) órgãos colegiados de representação política e normativa, compostos pelos conselheiros eleitos;
- b) estrutura administrativa executiva, formada por empregados públicos, cargos comissionados, trabalhadores terceirizados, estagiários e menores aprendizes, responsáveis pela execução das atividades técnicas, operacionais e de gestão; e
- c) colaboradores técnico-consultivos, integrantes de Câmaras Técnicas, Comissões e Grupos de Trabalho, que prestam assessoramento científico e especializado, sem vínculo empregatício, de acordo com o Regimento Interno do Cofen (Resolução nº 726/2023) e o Caderno de Atribuições das Unidades Funcionais (Resolução nº 751/2024).

A administração superior do Conselho Federal de Enfermagem é composta pelo Plenário e pela Diretoria, órgãos centrais do processo decisório e executório da autarquia. O Plenário é o órgão deliberativo máximo do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, composto por nove conselheiros federais efetivos e igual número de suplentes, todos enfermeiros regularmente inscritos, eleitos pela Assembleia de Delegados Regionais (art. 6º, Lei nº 5.905/1973). O processo eleitoral é disciplinado pela Resolução Cofen nº 791/2025, que institui o Código Eleitoral do Sistema.

Compete ao Plenário aprovar resoluções e atos normativos, definir políticas e diretrizes estratégicas, julgar recursos e processos ético-disciplinares, deliberar sobre matérias orçamentárias e administrativas e acompanhar a execução das atividades finalísticas dos Conselhos Regionais, dentre outras atribuições legal e regimental.

A Diretoria é formada por seis membros eleitos entre os Conselheiros Federais (Presidência, Vice-Presidência, Primeiro e Segundo Secretários, Primeiro e Segundo Tesoureiros). De caráter executivo, constitui o órgão responsável pela coordenação administrativa, financeira e operacional do Cofen. Cabendo-lhe executar as deliberações do Plenário, dirigir e supervisionar os serviços internos,

acompanhar a execução orçamentária e zelar pela conservação e guarda do patrimônio institucional.

A estrutura administrativa executiva subdivide-se em Departamentos, Divisões, Setores, Assessorias e Unidades Estratégicas, conforme disposto na Resolução Cofen nº 751/2024, que atualizou o organograma institucional para a gestão 2024–2027. Para fins de caracterização dessa estrutura, apresenta-se o Quadro 1, no qual são sintetizados os principais departamentos e unidades estratégicas do Cofen, de acordo com o organograma vigente.

Quadro 1- Estrutura organizacional administrativa do Conselho Federal de Enfermagem, Cofen

Unidade Administrativa	Principais atribuições
Departamento de Gestão do Exercício Profissional (DGEF)	Responsável por normatizar, orientar e acompanhar as atividades de fiscalização, ética profissional, inscrição, registro e cadastro do exercício profissional da Enfermagem no âmbito do Sistema Cofen/Conselhos Regionais.
Departamento Administrativo (DAD)	Compreende as Divisões de Materiais e Serviços, Protocolo e Arquivo, Infraestrutura e Logística, Transporte, Recepção e Apoio Operacional, concentrando as atividades administrativas de suporte e a maior parte dos contratos de terceirização contínua.
Departamento Financeiro (DFI)	Abrange as Divisões de Contabilidade, Tesouraria e Execução Orçamentária, sendo responsável pela gestão financeira, contábil e orçamentária da autarquia.
Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC)	Composto pelas Divisões de Sistemas e Inovação, Suporte Técnico e Infraestrutura de Redes, responsável pela governança de tecnologia da informação, com apoio terceirizado em serviços de manutenção e suporte técnico.
Departamento de Educação Corporativa (DEC)	Responsável pelo planejamento, coordenação e execução das ações de capacitação, formação continuada e desenvolvimento institucional dos empregados públicos e fiscais do Sistema.
Departamento Técnico de Contratações (DTC)	Compreende as Divisões de Licitação, Gestão Contratual e Convênios, atuando no planejamento, instrução, execução e fiscalização dos contratos administrativos firmados pelo Cofen.
Assessoria de Planejamento e Gestão (ASPLAN)	Unidade vinculada diretamente à Presidência, responsável pelo planejamento estratégico institucional, monitoramento de metas, gestão de riscos, avaliação de desempenho e articulação das práticas de governança.
Unidade de Governança e Integridade (UGI)	Encarregada da promoção da integridade, transparência, compliance e prevenção à corrupção, em consonância com as diretrizes da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Política de Governança Pública.
Auditoria Interna (AUDIN)	Responsável pela avaliação independente da gestão, com foco na legalidade, economicidade, eficiência e eficácia dos processos, reportando-se diretamente à Presidência e ao Plenário, conforme o modelo das três linhas de defesa.
Controladoria-Geral	Integrada pelas Divisões de Controle Interno, Auditoria e Conformidade, exercendo supervisão da execução orçamentária, financeira e contratual.
Corregedoria-Geral	Encarregada da apuração de condutas funcionais, instauração de processos administrativos disciplinares e promoção de ações de integridade institucional, em articulação com a Controladoria-Geral e a Procuradoria-Geral.

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução Cofen nº 751/2024.

O quadro 1 evidencia que a estrutura administrativa executiva do Cofen foi organizada de modo a distinguir as funções finalísticas, estratégicas e operacionais, assegurando coerência entre a missão institucional da autarquia e sua forma de organização interna. A disposição das unidades demonstra que as atividades típicas de normatização, fiscalização e disciplina profissional concentram-se em áreas técnicas específicas, enquanto os serviços de apoio administrativo e operacional encontram-se alocados em departamentos voltados às atividades instrumentais.

Esse arranjo organizacional permite compreender a lógica institucional que orienta a distribuição das competências internas e fornece base para a análise da composição do quadro de pessoal, especialmente no que se refere à utilização da terceirização como mecanismo de apoio às atividades administrativas. Tal estrutura, ao mesmo tempo, cria condições para o funcionamento dos instrumentos de governança, assessoramento técnico e controle institucional, descritos na sequência.

Nesse contexto, a estrutura administrativa foi concebida para assegurar governança, segregação de funções e transparência institucional, em consonância com as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU) e os princípios da eficiência, economicidade e legalidade previstos na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança Pública.

Além da estrutura diretiva e administrativa, o Cofen mantém Câmaras Técnicas Permanentes, disciplinadas pela Resolução Cofen nº 753/2024, destinadas a prestar assessoramento técnico-científico ao Plenário e à Diretoria. De natureza consultiva, propositiva e avaliativa, essas câmaras elaboram pareceres, notas técnicas e estudos sobre matérias relativas ao exercício profissional da Enfermagem, contribuindo para o aprimoramento normativo e técnico-institucional.

A mesma resolução prevê a instituição de Comissões e Grupos de Trabalho (GT's), criados por portarias com objetivos delimitados, composição definida e prazo determinado, voltados à instrução de matérias específicas, revisão normativa ou desenvolvimento de projetos institucionais. De forma complementar, o Cofen pode contar com consultores *ad hoc*, selecionados por meio de edital público, para atuação em temas que exijam expertise especializada.

5.2.1 Quadro de pessoal e modalidades de vínculo

A força de trabalho do Cofen compreende o conjunto de pessoas que, de forma contínua, viabilizam o funcionamento administrativo, técnico, operacional e as atividades de gestão. Essa composição reflete a natureza singular da autarquia, que combina instâncias colegiadas de direção e deliberação com equipes administrativas, equipes técnicas especializadas e profissionais de apoio, estruturadas segundo diferentes modalidades de participação e de vínculo.

De modo geral, essa força de trabalho reúne, de um lado, modalidades de vínculo empregatício, que compreendem os empregados públicos efetivos (regidos pela CLT), os ocupantes de cargos comissionados, os trabalhadores terceirizados, os estagiários e os menores aprendizes; e, de outro, formas de participação institucional não empregatícias, exercidas pelos Conselheiros Federais e pelos colaboradores. Essas distinções evidenciam a diversidade de funções e a complementaridade entre os agentes que compõem a capacidade institucional do Cofen.

Os empregados públicos efetivos são contratados por meio de concurso público, sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já os cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração, destinam-se às funções de direção, assessoramento ou chefia, observando-se o limite normativo de até 50% do total de vínculos celetistas (art. 3º, Resolução Cofen n.º 752/2024).

A força de trabalho terceirizada, por sua vez, é contratada por empresas especializadas para a execução de atividades contínuas de apoio administrativo, operacional e técnico, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 9.507/2018.

Com base nos dados consolidados no Relatório de Gestão (2024) e nas informações consolidadas dos Recursos Humanos (2025), apresenta-se, inicialmente, o universo total de pessoas que atuam no Cofen:

Tabela 2 - Força de trabalho do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), 2025

Categoria	Quantitativo
Conselheiros Federais	18
Empregados Efetivos	81
Comissionados	39
Terceirizados	140
Estagiários	25
Menores aprendizes	3
Colaboradores	260
Total	566

Fonte: Relatório de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), exercício 2024; informações complementares do Departamento de Recursos Humanos do Cofen, 2025. Dados organizados pela autora.

A Tabela 2 inclui conselheiros federais e colaboradores técnico-consultivos porque, embora não mantenham vínculo empregatício com o Cofen, integram sua atuação institucional e participam de atividades normativas, consultivas e técnico-científicas que influenciam diretamente o funcionamento da autarquia.

Considerando que o objetivo desta pesquisa envolve a análise da terceirização de mão de obra contínua, torna-se necessário distinguir, dentro do universo institucional apresentado, aqueles agentes que possuem vínculo empregatício com o Cofen. A Tabela 3 apresenta exclusivamente essa composição, reunindo os vínculos formais que compõem a força de trabalho contratada da autarquia e constituem a base de referência para as análises quantitativas e comparativas realizadas no presente estudo.

Tabela 3 - Distribuição do quadro de pessoal do Cofen por modalidades de contratação, 2025

Categoria	Quantitativo	Percentual
Empregados efetivos	81	28,1%
Comissionados	39	13,5%
Terceirizados	140	48,6%
Estagiários	25	8,7%
Menores aprendizes	3	1,0%
Total	288	100%

Fonte: Relatório de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem (COFEN), exercício 2024; informações complementares do Departamento de Recursos Humanos do Cofen, 2025. Dados organizados e cálculos pela autora.

A maior parcela da força de trabalho contratada é composta por trabalhadores terceirizados (48,6%). Em seguida, destacam-se os empregados efetivos (28,1%), responsáveis pelas atividades estruturantes e permanentes e os cargos comissionados (13,5%).

Diante da expressiva participação dos trabalhadores terceirizados na composição do quadro de pessoal do Cofen, conforme demonstrado na Tabela 3, torna-se relevante examinar como esses postos estão distribuídos internamente de acordo com as demandas operacionais e administrativas da autarquia.

A identificação das áreas que concentram maior volume de mão de obra terceirizada permite compreender o papel estratégico da contratação indireta na dinâmica institucional, bem como a natureza das atividades delegadas a empresas especializadas. Com esse propósito, a Tabela 4 apresenta a configuração atual da força de trabalho terceirizada, organizada por área de atuação.

Tabela 4 - Distribuição do quadro dos trabalhadores terceirizados por área e tipo de atividade no Cofen, 2025

Área de atuação	Quantitativo	Percentual
Operacional	23	16,4%
Apoio técnico/administrativo	55	39,3%
Vigilância patrimonial	25	17,9%
Limpeza e conservação	25	17,9%
Manutenção predial	12	8,5%
Total	140	100%

Fonte: Departamento de Recursos Humanos do Cofen, 2025; Departamento Administrativo do Cofen, 2025. Dados organizados e cálculos pela autora.

A Tabela 4 evidencia que a maior concentração de trabalhadores terceirizados está localizada na área de apoio técnico/administrativo, que reúne 39,3% dos postos terceirizados. Em seguida, aparecem as áreas de vigilância patrimonial e limpeza e conservação, cada uma com 17,9%, além da área operacional, com 16,4%, e da manutenção predial, que representa 8,5% do total.

Essa distribuição permite identificar, de maneira objetiva, os grupos que reúnem o maior número de profissionais contratados de forma indireta, servindo como referência para o detalhamento das atividades compreendidas em cada área de atuação.

A área Operacional/Administrativa (16,4%) reúne atividades essenciais ao funcionamento cotidiano da autarquia, incluindo recepção institucional, atendimento presencial e telefônico, protocolo e tramitação de documentos, organização de ambientes, distribuição interna de materiais, mensageria, apoio a reuniões e suporte às rotinas das unidades internas.

O grupo de Apoio Técnico/Administrativo (39,3%) abrange atividades de suporte técnico-operacional intermediário, como digitalização de documentos,

indexação e alimentação de sistemas corporativos, apoio às rotinas das coordenações, preparação e organização de documentos, acompanhamento de processos administrativos e compilação de dados. No relatório institucional, essa categoria agrega tanto atividades classificadas como técnicas quanto funções administrativas de maior complexidade.

A área de Vigilância Patrimonial (17,9%) engloba funções de controle de acesso, segurança armada e desarmada, monitoramento de câmeras e alarmes, rondas preventivas e registro de ocorrências, contribuindo para a integridade física das instalações e das pessoas que circulam no Conselho.

As atividades de Limpeza e Conservação (17,9%) são responsáveis pela higienização diária dos ambientes, manutenção de áreas comuns, reposição de insumos, organização de espaços e apoio à preparação de salas e ambientes institucionais.

Por fim, o segmento de Manutenção Predial (8,5%) compreende as funções voltadas à manutenção preventiva e corretiva de instalações hidráulicas, elétricas e estruturais, execução de pequenos reparos, organização de materiais técnicos, montagem de mobiliário e suporte logístico às rotinas de infraestrutura.

Esses contratos são firmados por meio de pregão eletrônico, com adoção do Sistema de Registro de Preços quando necessário, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 9.507/2018, e sua execução é acompanhada e fiscalizada por empregados públicos formalmente designados.

De modo geral, o Cofen mantém proporção equilibrada entre servidores efetivos e terceirizados, priorizando a execução indireta de serviços de apoio e operacionais, o que contribui para a racionalização dos custos fixos e para a flexibilidade na gestão administrativa.

5.3 Histórico da terceirização no Cofen e justificativa institucional

A terceirização no âmbito do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) não surgiu como uma medida isolada, mas como parte de um processo histórico gradual de transformação administrativa, marcado por alterações estruturais, mudanças organizacionais e evolução normativa. A adoção da execução indireta de serviços, nos ditames licitatórios, teve início em meados de 2008, quando, diante do acúmulo de processos físicos de inscrição, registro e cadastro de profissionais de todo o país

(atividade então centralizada na sede do Cofen). Contratou-se mão de obra terceirizada de digitadores com o objetivo de reduzir o tempo de tramitação, que chegava a superar um ano.

A medida conferiu maior celeridade ao fluxo documental, mas teve caráter transitório, tornando-se posteriormente obsoleta com a descentralização desse procedimento para os Conselhos Regionais. A partir dessa primeira experiência pontual, a terceirização se consolidou como prática institucional. Inicialmente restrita ao apoio operacional de digitação, a execução indireta foi gradualmente expandida para novas áreas de suporte: primeiro, limpeza e conservação predial; em seguida, vigilância patrimonial; depois, recepção e serviços administrativos; e, mais recentemente, suporte técnico e atividades de tecnologia da informação.

Essa ampliação decorreu não apenas da necessidade de atender a demandas crescentes, mas também de um redesenho institucional no qual o Cofen passou a priorizar a atuação de seus empregados públicos em funções estratégicas de planejamento, gestão, assessoramento técnico e controle. Assim, foram mantidas internamente tanto as atividades finalísticas quanto as atividades-meio de caráter estratégico, enquanto serviços de natureza operacional e de apoio logístico, como limpeza, recepção e suporte administrativo passaram a ser prestados mediante contratação de terceiros.

A mudança da sede do Cofen do Rio de Janeiro para Brasília, em 2008, marcou um ponto de inflexão nesse processo. A transferência física, associada à expansão da estrutura administrativa e ao crescimento institucional, exigiu a contratação contínua de serviços auxiliares para suporte às atividades-fim.

Em 2025, com a inauguração da nova sede da autarquia, o modelo de terceirização já estava plenamente consolidado como parte permanente da gestão administrativa, articulado aos setores de infraestrutura, segurança patrimonial, atendimento, apoio técnico e tecnologia da informação.

Paralelamente, o quadro de pessoal próprio passou por um processo contínuo de reestruturação. O marco inicial foi a instituição do Plano de Cargos e Salários em 2009, por meio da Resolução Cofen nº 361/2009, que redefiniu padrões de vencimento, criou funções, unificou atribuições e promoveu a extinção de cargos operacionais, como auxiliar de serviços gerais e gráfico impressor.

A revisão do plano em 2019, aprovada pela Resolução Cofen nº 623/2019, deu continuidade ao processo de racionalização do quadro efetivo, extinguindo

cargos administrativos e técnicos de nível médio e registrando o histórico institucional de enquadramento dos empregados e adequação dos cargos à nova estrutura organizacional

A versão vigente do plano, alterada em 2025, mantém esse registro histórico e confirma a transição para um modelo de quadro próprio predominantemente estratégico, com maior ênfase em cargos de nível superior e funções finalísticas, alinhado ao processo de extinção de cargos de apoio e substituição por contratação indireta.

A Resolução Cofen nº 750/2024, ao criar 21 cargos efetivos de nível superior e colocar em extinção funções técnicas como programador, técnico em suporte e web designer, formalizou a substituição estrutural de funções operacionais por serviços terceirizados. Esse ato normativo demonstra que a terceirização no Cofen não resulta apenas de decisões administrativas pontuais, mas está diretamente conectada ao planejamento estratégico da força de trabalho, registrado nos instrumentos formais de gestão de pessoal.

No plano jurídico, esse processo gradativo acompanhou a transição do marco normativo brasileiro: inicialmente fundamentado na Lei nº 8.666/1993 e no Decreto nº 2.271/1997, evoluiu para o regime atual previsto no Decreto nº 9.507/2018 e na Lei nº 14.133/2021, que autoriza a contratação de serviços contínuos, difunde a modalidade de pregão eletrônico como forma preferencial de contratação e permite o uso do Sistema de Registro de Preços.

A constitucionalidade da terceirização foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 725, 246 e 1118, consolidando o entendimento de que a atividade-fim pode ser objeto de execução indireta desde que mantida a responsabilidade fiscalizatória da Administração.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas da União reconhece a terceirização como instrumento legítimo de gestão pública, desde que sustentada por planejamento adequado, motivação formal e fiscalização efetiva dos contratos. Além disso, o TCU ressalta a necessidade de adoção de controles internos, indicadores de desempenho e mecanismos de avaliação de resultados, diretrizes que vêm sendo incorporadas pelo Cofen em seus processos de contratação e gestão de serviços terceirizados.

Assim, a evolução da terceirização no Cofen revela uma transição institucional planejada: o modelo originalmente centrado em execução interna de

atividades operacionais foi gradualmente ajustado para concentrar o quadro próprio em funções finalísticas e estratégicas, como gestão, assessoramento técnico e fiscalização, enquanto atividades operacionais e logísticas passaram a ser desempenhadas por terceiros.

Essa mudança resulta da combinação entre reorganização interna, extinção de cargos, modernização tecnológica, ampliação da infraestrutura e adaptação ao marco legal vigente. Trata-se, portanto, de um modelo de gestão em que a execução indireta de serviços deixou de ser exceção para se tornar componente permanente da arquitetura organizacional da autarquia, demandando mecanismos contínuos de governança, transparência e *accountability*.

5.3.1 Estrutura de contratação, modelos licitatórios e contratos vigentes

Os serviços terceirizados no Cofen são contratados mediante pregão eletrônico, conforme art. 28, III, da Lei nº 14.133/2021, operacionalizado na plataforma *compras.gov.br*.

Para parte das contratações, adota-se o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto nos arts. 82 a 86 da mesma lei, o que permite planejar a demanda e firmar contratos ao longo da vigência da ata, sem repetir o procedimento licitatório. Essa sistemática assegura flexibilidade, padronização de custos e maior agilidade na contratação de serviços contínuos. O modelo é especialmente adequado para serviços com variação de demanda, como limpeza, vigilância, apoio administrativo e tecnologia da informação. Atualmente, os contratos vigentes abrangem:

- a) Limpeza e conservação predial — Pregão Eletrônico nº 90.015/2024 (Grupos 1 e 3);
- b) Vigilância patrimonial armada e desarmada — Pregão Eletrônico nº 30/2023 (Ata nº 8/2024);
- c) Apoio administrativo, operacional e tecnológico — Pregão Eletrônico SRP nº 24/2022; e,
- d) Serviços técnicos de suporte às unidades administrativas.

A seguir, apresenta-se a síntese dos contratos vigentes no âmbito do Cofen:

Quadro 2 - Contratos de terceirização vigentes no Cofen

Contrato	Empresa contratada	Natureza do serviço	Vigência	Valor homologado	Pregão Licitação /	Síntese do objeto
03/2022 Aditivo 3	SEFIX Gestão de Profissionais EIRELI	Limpeza e conservação	01/02/25 a 01/02/26	R\$ 381.109,00	Pregão Eletrônico nº24/2021	Limpeza predial com fornecimento de materiais e equipamentos
16/2025	SEFIX Gestão de Profissionais EIRELI	Limpeza e conservação	01/04/25 a 01/04/26	R\$ 1.425.112,32	Pregão Eletrônico nº90.015/2024 Grupo 1	Limpeza predial com fornecimento de materiais e equipamentos
20/2024 Aditivo 1	Ergon Urbanismo Ltda	Limpeza e conservação	19/07/25 a 19/07/26	R\$ 1.232.000,00	Pregão Eletrônico nº90.015/2024 Grupo 1	Limpeza predial e manutenção de áreas comuns
21/2024 Aditivo 1	Correta Soluções Ltda	Limpeza e conservação	01/08/24 a 01/08/25	R\$ 60.971,40	Pregão Eletrônico nº90.015/2024 Grupo 3	Limpeza predial
07/2023 Aditivo 3	K2 Conservação e Serviços Gerais	Apoio administrativo e TI	30/04/25 a 30/04/26	R\$ 5.715.972,94	Pregão Eletrônico SRP nº 24/2022	Apoio administrativo, operacional e de tecnologia da informação
21/2024 Aditivo 1	K2 Conservação e Serviços Gerais	Apoio administrativo e TI	01/02/25 a 01/02/26	R\$ 1.508.475,00	Pregão Eletrônico SRP nº 24/2022	Apoio administrativo
20/2020 Aditivo 4	Sólida Vigilância Ltda	Vigilância patrimonial	29/09/24 a 29/09/25	R\$ 628.720,82	Pregão Eletrônico nº18/2020	Vigilância armada e desarmada 24h
17/2025	Sólida Vigilância Ltda	Vigilância (dedicação exclusiva)	01/04/25 a 01/04/27	R\$ 3.033.795,00	Pregão Eletrônico nº 30/2023	Vigilância patrimonial com dedicação exclusiva

Fonte: Elaboração própria com base nos contratos vigentes disponibilizados no Portal da Transparência do Cofen e nos respectivos editais/licitações (2020–2025).

Nota: O quadro contempla exclusivamente contratos vigentes, diante da ausência de dados históricos completos e comparáveis no Portal da Transparência do Cofen.

Todos os contratos possuem fiscais formalmente designados, conforme exigem os arts. 117 e 118 da Lei nº 14.133/2021⁸. A sistemática adotada não

8 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Art. 117: A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. (...)

Art. 118: O contratado deverá manter preposto aceito pela Administração no local da obra ou do serviço para representá-lo na execução do contrato. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

apenas assegura conformidade legal, mas reflete uma política administrativa estruturada para racionalizar recursos, padronizar contratações e conferir agilidade à gestão institucional, em consonância com os princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade fiscal.

6. RESULTADOS

6.1 Evolução do quadro operacional do Cofen

Entre 2016 e 2025, o Cofen passou por uma reorganização gradual do quadro de pessoal, que resultou na redução de vínculos próprios (efetivos e comissionados) e no crescimento expressivo dos postos terceirizados. Esse movimento ocorre em um contexto institucional marcado por três fatores estruturantes: ausência de concursos públicos, ampliação da estrutura física e extinção formal de cargos operacionais nos Planos de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCRs).

Desde sua criação, o Cofen realizou dois concursos públicos, nos anos de 2007 e 2010, voltados à composição do quadro próprio. Nos anos seguintes, o atendimento às atividades de apoio e suporte administrativo ocorreu com base em outros instrumentos de gestão de pessoal, entre eles a contratação de serviços terceirizados. A previsão de um novo concurso público para 2026 contempla o provimento de novos cargos de nível superior criados no âmbito do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) de 2024, como parte da atualização do quadro permanente.

O processo de modernização institucional da autarquia incluiu também mudanças estruturais. A transferência da sede do Rio de Janeiro para Brasília, em 2008, e, posteriormente, a inauguração de nova sede em 2025, com estrutura física ampliada e foco em tecnologia e inovação geraram novas demandas, especialmente em áreas como manutenção predial, apoio administrativo, atendimento, recepção e tecnologia da informação.

Nesse contexto, a contratação de serviços especializados via execução indireta foi gradualmente incorporada à rotina administrativa como forma de suprir essas necessidades.

Paralelamente às mudanças físicas e tecnológicas, o Cofen promoveu revisões em seu quadro de cargos por meio dos PCCRs, de forma a alinhar funções internas às prioridades estratégicas da autarquia. Em 2009, o primeiro PCCR, aprovado pela Resolução Cofen nº 361/2009, deixou de prever cargos operacionais como auxiliar de serviços gerais e operador de reprografia.

Revisões posteriores, como as Resoluções nº 623/2019 e nº 750/2024, aprofundaram a reestruturação, destacando a importância de cargos de nível superior em áreas finalísticas e técnicas, e levando à extinção gradativa de funções internas para as quais já havia serviços contratados externamente.

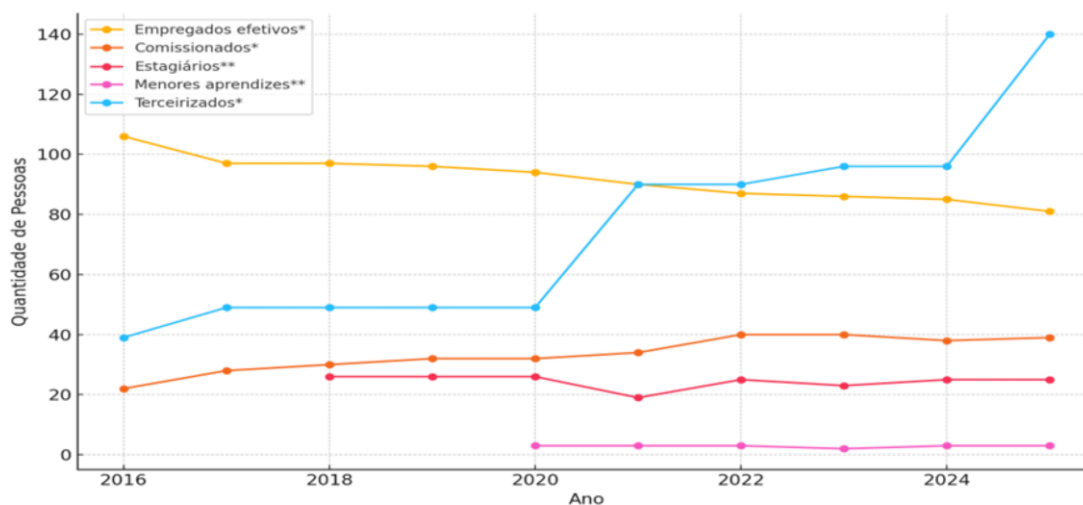
O quadro 3 sintetiza os cargos que deixaram de constar no quadro próprio após as revisões de PCCR e suas correspondentes áreas de execução indireta:

Quadro 3 - Cargos extintos no Cofen (2009–2024), níveis de escolaridade e respectivos CBO's

Cargo	Nível	CBO	Ano de extinção
Auxiliar de Serviços Gerais	Fundamental	5161-10	2009
Gráfico Impressor	Médio	7221-10	2009
Técnico administrativo	Médio	2515-10	2019
Técnico em Contabilidade	Médio	2515-15	2019
Administrador	Superior	2515-20	2019
Advogado (<i>recriado em. 2024</i>)	Superior	2515-10	2019
Engenheiro civil	Médio	2515-05	2019
Técnico de suporte	Superior	2525-10	2024
Programador	Superior	2515-15	2024

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução Cofen nº 361/2009, da Resolução Cofen nº 623/2019 e da Resolução Cofen nº 750/2024.

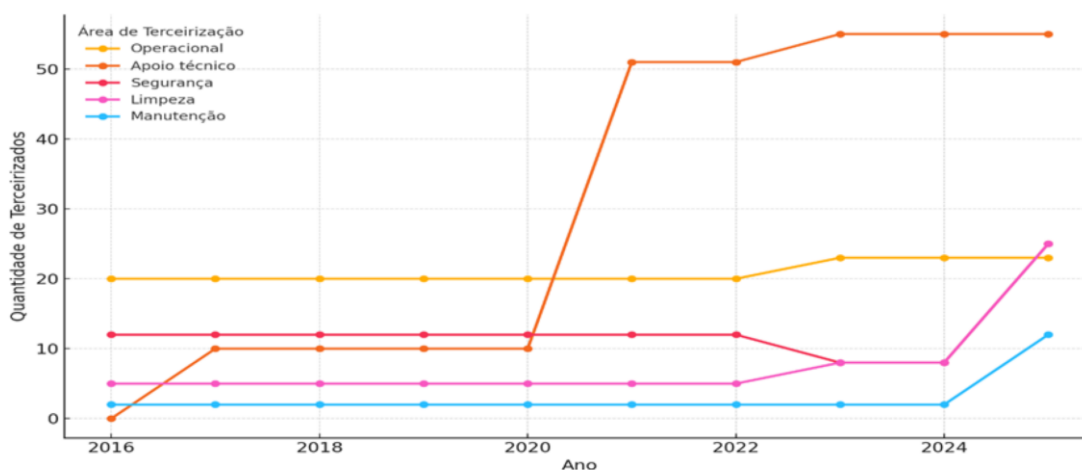
Essas alterações estruturais produziram efeitos mensuráveis na composição da força de trabalho. Ao longo de 2016–2025, o número de empregados efetivos e comissionados permaneceu relativamente estável, enquanto o contingente terceirizado cresceu de 39 para aproximadamente 140 postos, representando aumento superior a 250%. A evolução histórica é apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução do quadro de pessoal do Cofen (2016-2025)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Departamento de Recursos Humanos do Cofen (2025) e Portal da Transparência e Relatórios de Gestão do Cofen (2016–2024).

Nota: A contabilização de estagiários e menores aprendizes considera apenas os exercícios em que tais categorias passaram a constar de forma individualizada nos Relatórios de Gestão.

Essa ampliação revela uma transformação no perfil da força de trabalho terceirizada, que passou a ocupar funções de apoio mais qualificadas e, por vezes, diretamente vinculadas à continuidade e à qualidade da prestação do serviço público. Ademais, observa-se o avanço da terceirização sobre cargos que exigem formação de nível superior, a exemplo de engenheiro civil, jornalista, administrador e arquivista, evidenciando uma migração do modelo tradicional, centrado em atividades periféricas, para um padrão que alcança áreas técnicas da organização.

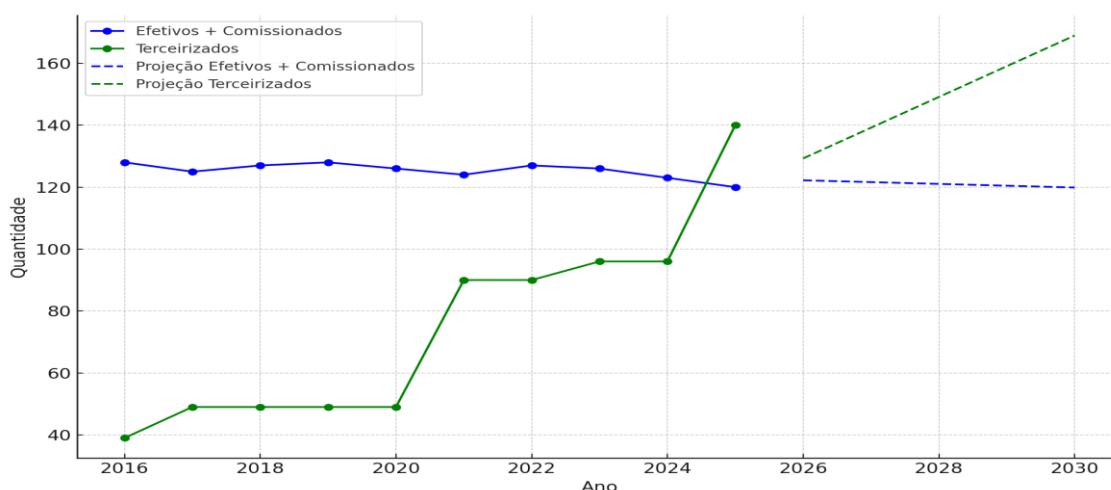
Gráfico 2 - Distribuição da terceirização por área (2016–2025)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do RH (2025), Portal da Transparência e Relatórios de Gestão do Cofen (2016–2024).

O Gráfico 2 apresenta a distribuição da terceirização por área entre 2016 e 2025. Observa-se que, até 2020, a execução indireta concentrou-se principalmente nos serviços operacionais e de segurança, com quantitativos relativamente estáveis. A partir de 2021, verifica-se expansão significativa nas áreas de apoio técnico, seguida por crescimento gradual das atividades administrativas e de manutenção predial, evidenciando maior diversificação das áreas submetidas à terceirização ao longo do período analisado.

Com base na tendência histórica observada, as projeções permitem visualizar cenários potenciais de continuidade dessa dinâmica, com expectativa de crescimento dos postos terceirizados para patamares superiores a 160 vínculos até 2030, enquanto o quadro efetivo se mantém estável ou discretamente reduzido.

Gráfico 3 - Evolução e Projeção do Quadro de Pessoal do Cofen (2016–2030)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do RH (2025), Portal da Transparência e Relatórios de Gestão do Cofen (2016–2024).

O Gráfico 3 apresenta o comportamento agregado do quadro de pessoal do Cofen, indicando expansão significativa do número de vínculos terceirizados, em contraste com a relativa estabilidade e, em alguns períodos, discreta retração do contingente de empregados efetivos e comissionados. A trajetória do indicador não se mostra linear, sendo marcada por dois movimentos de aceleração mais pronunciados, observados nos intervalos 2020–2021 e 2024–2025, seguidos por fases de acomodação.

Diante desse comportamento, a projeção até 2030 configura exercício de extrapolação baseado no padrão observado entre 2016 e 2025, considerando a

presença dessas inflexões na série. Trata-se, portanto, de estimativa prospectiva destinada à visualização de cenários potenciais de expansão da terceirização, sem implicar pressuposto de crescimento contínuo ou de reprodução automática do ritmo observado nos períodos de maior aceleração.

Em síntese, a evolução do quadro operacional do Cofen revela um modelo de reorganização institucional no qual os vínculos próprios se concentram progressivamente em atividades finalísticas e estratégicas, enquanto os serviços operacionais passaram a ser executados predominantemente por empresas contratadas.

6.2 Evolução dos gastos com terceirização

A análise da evolução dos gastos com terceirização no Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), no período de 2016 a 2025, evidencia uma transformação significativa na composição da despesa corrente, marcada pela ampliação progressiva de contratos de execução indireta e pela consolidação desse modelo como eixo estratégico de suporte às atividades institucionais. Ao longo desse período, a terceirização expandiu-se de forma articulada ao redesenho do quadro de pessoal, apoiada em mudanças normativas, tecnológicas e estruturais que fortaleceram a execução indireta como alternativa à contratação de vínculos permanentes.

Em 2025, o conjunto de contratos de terceirização vigentes contabiliza aproximadamente R\$ 10,3 milhões em valores globais homologados, abrangendo serviços contínuos de limpeza, manutenção predial, apoio administrativo e tecnologia da informação. Esse montante corresponde ao volume máximo contratual em execução no exercício, embora seu impacto efetivo sobre o orçamento dependa do cronograma de liquidação e pagamento de cada contrato.

Para compreender a dinâmica orçamentária da terceirização, foi elaborada uma série histórica consolidando os valores empenhados, liquidados e pagos entre 2016 e 2025 a partir dos relatórios de gestão e de empenho disponíveis no Portal da Transparência. Considerou-se como variável central o valor empenhado, que representa o compromisso formal assumido pelo Cofen para a execução do gasto, permitindo uma análise mais fiel do comprometimento orçamentário anual,

independentemente da defasagem temporal entre liquidação e pagamento. Essa escolha metodológica se justifica pela natureza plurianual de grande parte dos contratos, cujos valores podem ser empenhados em um exercício e liquidados apenas no seguinte, provocando oscilações naturais nas séries de pagamento.

Cabe esclarecer que os valores anuais dos contratos de terceirização correspondem ao custo global do posto de trabalho terceirizado, e não apenas à remuneração dos trabalhadores alocados. Conforme previsto nos editais e planilhas de composição de custos, esse preço inclui salários, encargos e provisões legais, bem como insumos e despesas indiretas de execução (materiais, equipamentos, ferramentas, uniformes, EPI, treinamentos e substituições por afastamentos). Desse modo, o montante empenhado reflete o custo integral da execução indireta, incluindo tributos e margem da contratada.

Além disso, até 2021 parte das despesas com terceirização era contabilizada em contas diversas da natureza 6.2.2.1.1.01.33.90.037, exigindo o levantamento retroativo por fornecedor para garantir uniformidade entre os exercícios analisados. A partir de 2022, a padronização contábil consolidou o uso exclusivo da conta 037 e suas subclasses, o que ampliou a rastreabilidade e transparência da execução financeira.

A Tabela 5 apresenta a evolução dos valores empenhados com terceirização e a participação relativa no orçamento total do Cofen para o período de 2016 a 2025.

Tabela 5 - Despesa empenhada com terceirização e orçamento do Cofen (2016–2025)

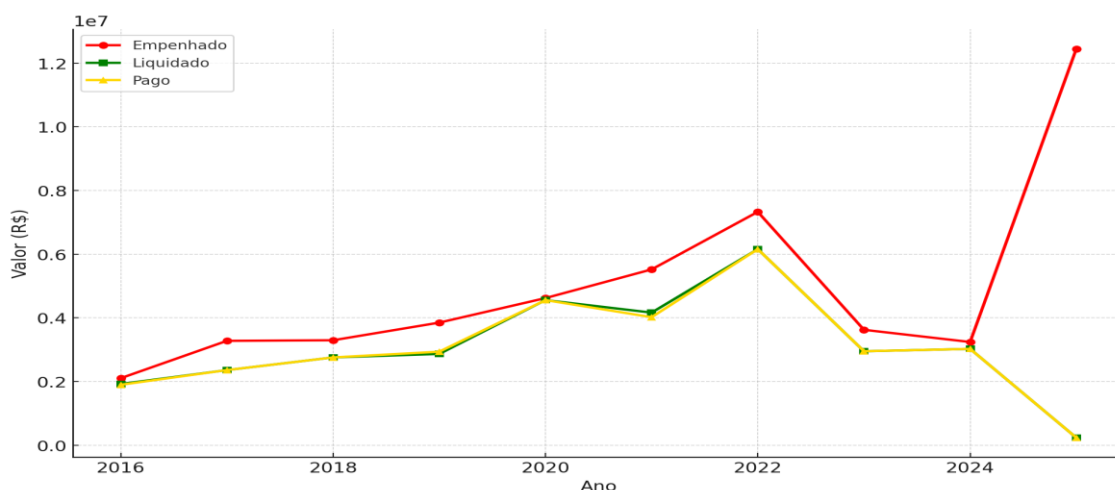
Ano	Orçamento (R\$)	Empenhado/ Despesa (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	% da despesa sobre o orçamento
2016	140.021.467,51	2.103.115,13	1.920.046,60	1.896.428,10	1,50%
2017	140.926.520,98	3.276.668,37	2.357.486,74	2.357.486,74	2,33%
2018	151.855.485,68	3.295.017,46	2.755.568,92	2.755.568,92	2,17%
2019	212.290.253,00	3.848.887,67	2.865.884,37	2.935.990,99	1,81%
2020	150.983.526,59	4.619.162,75	4.555.739,98	4.555.739,98	3,06%
2021	263.566.974,24	5.519.684,55	4.163.189,89	4.020.081,48	2,09%
2022	274.708.263,29	7.328.161,71	6.156.649,69	6.156.649,69	2,67%
2023	209.796.894,38	3.622.691,74	2.950.075,54	2.950.075,54	1,73%
2024	307.073.791,62	3.240.316,62	3.023.742,13	3.023.742,13	1,05%
2025*	336.453.543,84	12.448.880,93	233.798,08	233.798,08	3,70%
	2.187.677.141,83	49.302.521,32	26.502.158,64	22.785.586,38	2,25%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Relatórios de Gestão (2016–2025) e dos Relatórios de Empenho do Portal da Transparência do Cofen.

Nota: Os valores apresentados são correntes.

A série histórico-orçamentária revela que a despesa com terceirização passou de R\$ 2,1 milhões em 2016 para R\$ 12,4 milhões em 2025, evidenciando crescimento estrutural da execução indireta de serviços. O salto mais expressivo ocorre em 2022 (R\$ 7,3 milhões), coincidindo com a ampliação de contratos nas áreas de apoio administrativo e tecnologia da informação, seguido por nova elevação em 2025, decorrente de contratos licitados em 2024 e aditivos de escopo. Apesar da elevação do valor absoluto, a despesa com terceirização manteve participação entre 1,5% e 3,7% do orçamento anual, o que indica compatibilidade com a capacidade fiscal da autarquia.

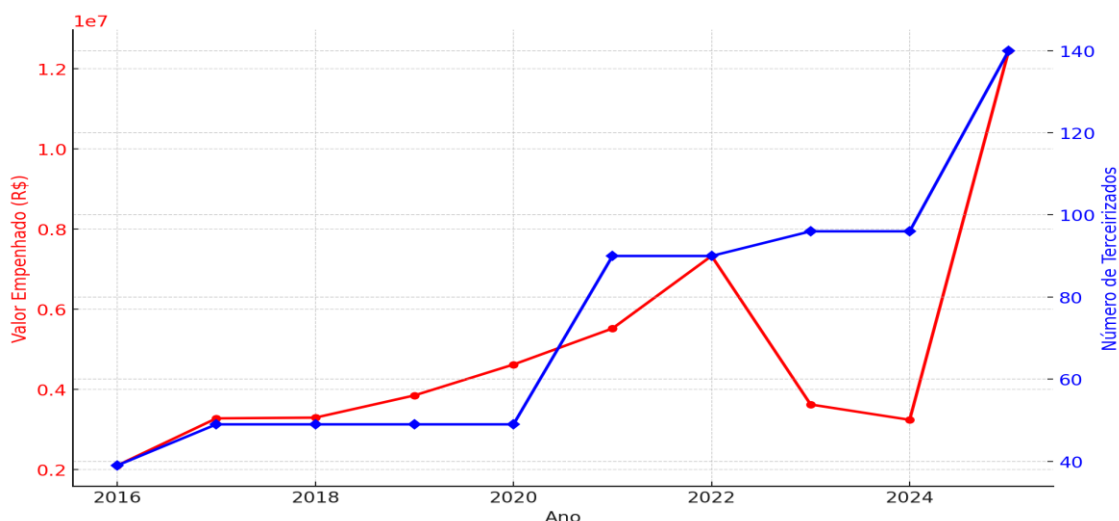
Gráfico 4 - Execução das despesas com terceirização (2016–2025)



Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão (2016–2025) e nos Relatórios de Empenho do Portal da Transparência do Cofen (2016-2025).

Nota: Os valores apresentados são correntes.

A execução orçamentária evidencia que, ao longo da série, as curvas de empenho, liquidação e pagamento permanecem próximas, revelando regularidade no ciclo da despesa. As diferenças observadas, especialmente em 2025, decorrem do regime de execução contínua dos contratos, nos quais valores podem ser empenhados integralmente para vigência contratual total, ainda que pagos de forma parcelada. Essa dinâmica é típica dos serviços terceirizados, que envolvem aditivos e vigência transversal entre exercícios.

Gráfico 5 - Relação entre o valor empenhado e o número de terceirizados no Cofen (2016–2025)

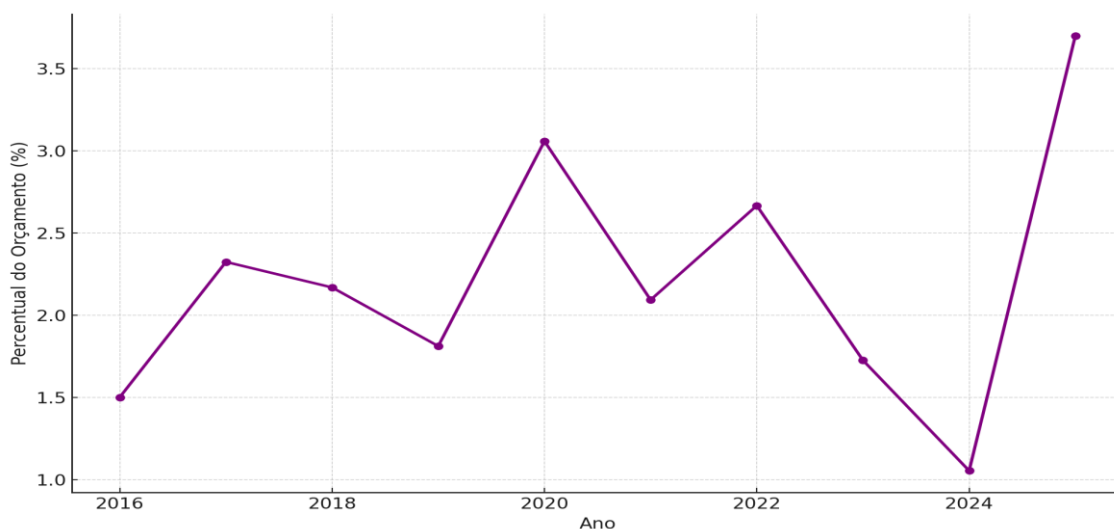
Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão (2016–2025); informações do Departamento de Recursos Humanos do Cofen (e-mail), 2025; e nos Relatórios de Empenho do Portal da Transparência do Cofen, 2016-2025.

Nota: Os valores apresentados são correntes.

Ao confrontar o valor comprometido no orçamento com o número de trabalhadores terceirizados, nota-se forte correlação positiva entre as duas variáveis. Entre 2016 e 2020, o crescimento foi proporcional ao aumento gradual do quadro terceirizado.

A partir de 2021, o gasto empenhado passa a crescer mais rapidamente do que o número de trabalhadores, sugerindo encarecimento dos contratos, ampliação de serviços especializados e maior complexidade das atividades contratadas. Isso demonstra que o aumento da despesa não se deve apenas à quantidade de postos, mas também à composição econômica dos contratos, que passaram a incluir atividades operacionais e técnicas de maior valor agregado.

Gráfico 6 - Representatividade da despesa com terceirização no orçamento do Cofen (2016–2025)



Fonte: Elaboração própria com base em empenhos totais e orçamento aprovado (2016–2025), disponíveis no Portal da Transparência do Cofen.

Nota: Os valores apresentados são correntes.

Esse indicador evidencia que a terceirização tem se mantido dentro dos limites financeiros da autarquia, representando entre 1,5% e 3,7% do orçamento total no período analisado. Mesmo com a elevação do valor absoluto em 2025, o percentual permanece em níveis administrativamente controlados, reflexo tanto da expansão proporcional do orçamento geral do Cofen quanto do planejamento orçamentário associado aos contratos de execução indireta.

Os dados analisados demonstram que a terceirização assumiu papel estratégico no modelo de gestão da autarquia. O crescimento consistente dos valores empenhados e sua relação direta com a ampliação do número de terceirizados, especialmente a partir de 2021, indicam a consolidação da execução indireta como principal forma de provimento de atividades-meio e suporte institucional.

Esse movimento correlaciona-se temporalmente com a extinção de cargos operacionais e a prolongada ausência de concursos públicos, sugerindo uma possível associação entre a reestruturação do quadro próprio e a expansão dos vínculos terceirizados. Essa dinâmica será aprofundada no tópico seguinte, que apresenta uma comparação entre os custos médios dos vínculos terceirizados e dos vínculos efetivos, a fim de avaliar a eficiência administrativa e os impactos econômicos desse modelo para a autarquia.

6.3 Comparação entre vínculos efetivos e terceirizados

A racionalidade econômica da terceirização no âmbito do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) pode ser analisada com rigor a partir de um paradigma representativo, que permita contrapor os custos e implicações institucionais dos dois regimes de vínculo.

Para este estudo, foi selecionado o paradigma do apoio administrativo, tomando como referência o cargo de Técnico Administrativo (nível médio), cuja trajetória institucional reúne características importantes para a análise: ocupou posição central na estrutura de pessoal do Cofen, encontra-se formalmente em processo de extinção nos planos de cargos mais recentes e, embora ainda conte com servidores efetivos em atividade, suas funções vêm sendo gradualmente assumidas por postos terceirizados.

A opção por realizar a comparação apenas a partir do paradigma administrativo se deve à disponibilidade concreta de dados completos e comparáveis: remuneração de servidores efetivos extraída do Portal da Transparência, com discriminação de encargos, e planilhas detalhadas de composição de preços dos contratos administrativos firmados via Pregão Eletrônico nº 24/2022 e nº 30/2023.

Outros cargos extintos ou em extinção foram analisados no escopo geral da pesquisa, mas a ausência de informações completas e equivalentes inviabilizou uma comparação quantitativa rigorosa, razão pela qual não integram o recorte deste tópico. Ainda assim, o caso do Técnico Administrativo se mostra metodologicamente relevante por reunir elementos característicos da política de pessoal do Cofen: trajetória de extinção do cargo, permanência da demanda por funções administrativas e substituição paulatina por postos terceirizados.

Quadro 4 - Trajetória do cargo de Técnico Administrativo no Cofen

PCCR	Ato normativo	Situação do cargo (Técnico Administrativo – CBO 4110-10)	Observação
PCCR 2009	Res. Cofen nº 361/2009	Cargo criado, com previsão de provimento	Marco inicial da estrutura administrativa
PCCR 2019	Res. Cofen nº 623/2019	Cargo em extinção	Ausência de concursos para reposição desde 2019
PCCR 2024	Res. Cofen nº 750/2024	Mantém-se extinto, sem previsão de provimento	Migração para a terceirização

Fonte: Elaboração própria, com base nas Resoluções Cofen nº 361/2009, nº 623/2019 e nº 750/2024.

Com base nessa premissa, foi realizada uma simulação comparativa do custo total de um posto efetivo de Técnico Administrativo e o custo mensal de um posto terceirizado equivalente (recepção/apoio administrativo), conforme valores registrados nos editais mencionados.

Tabela 6 - Simulação comparativa de custo mensal de posto administrativo efetivo versus terceirizado

Composição de custos	Técnico Administrativo efetivo (Cofen)	Recepcionista / Assistente Administrativo terceirizado
Salário base	R\$ 7.114,87	R\$ 2.645,65 (base edital)
Encargos previdenciários (INSS 20%)	R\$ 1.422,97	Incluso no contrato
FGTS (8%)	R\$ 569,19	Incluso no contrato
Férias + 1/3 (provisão mensal)	R\$ 789,43	Incluso no contrato
13º salário (pro rata)	R\$ 592,90	Incluso no contrato
Auxílio alimentação + transporte	R\$ 1.550,00 (estimado)	Incluso no contrato
Total estimado mensal	R\$ 12.039,36	≈ R\$ 3.200,00 a R\$ 3.800,00

Fonte: Portal da Transparência do Cofen (remuneração média do cargo), PCCR (2024) e planilhas de composição de preços dos contratos de terceirização. Elaboração própria.

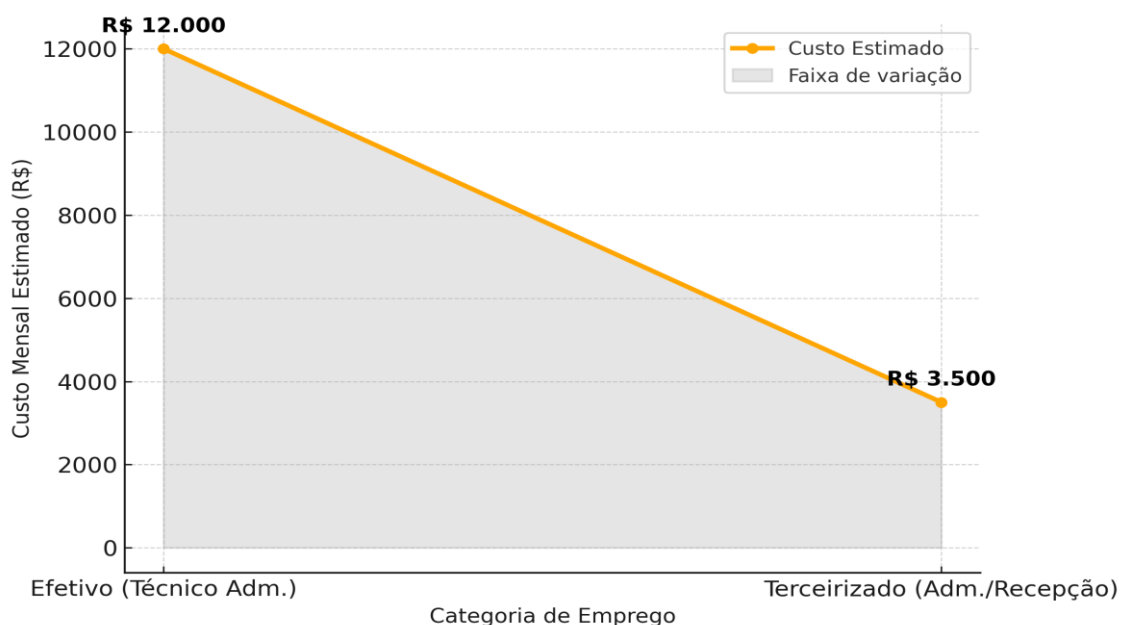
Nota: Os valores apresentados são correntes.

Os dados apresentados na Tabela 6 evidenciam que o custo total de um servidor efetivo no cargo de Técnico Administrativo pode superar R\$ 12 mil mensais, considerando não apenas o salário-base, mas também os encargos previdenciários, FGTS, provisões de férias e 13º salário, além de benefícios como auxílio alimentação e transporte.

Em contraste, o custo estimado de um posto terceirizado equivalente, conforme os editais analisados, varia entre R\$ 3.200 e R\$ 3.800 mensais. Essa diferença reforça a vantagem financeira da terceirização, com o custo do posto terceirizado correspondendo a aproximadamente 25% a 31% do custo de um vínculo efetivo equivalente. A relação três para um é significativa e ajuda a compreender o movimento institucional de substituição gradual de servidores por trabalhadores terceirizados.

A comparação evidencia que a terceirização representa uma alternativa financeiramente vantajosa, especialmente em um contexto de reconfiguração da estrutura de cargos e modernização da gestão de pessoal. O diferencial de custo observado demonstra ganhos de eficiência, especialmente no provimento de funções administrativas que demandam alocação contínua com flexibilidade gerencial.

Gráfico 7 - Custo estimado mensal de vínculo efetivo e terceirizado no paradigma administrativo



Fonte: Portal da Transparência do Cofen (remuneração média do Técnico Administrativo, 2024); PCCR Cofen (2024); Planilha de composição de preços do Pregão Eletrônico nº 24/2022. Elaboração própria.

Nota: Os valores apresentados são correntes.

Convém ressaltar que a adoção de vínculos terceirizados para funções administrativas não viola o princípio do concurso público, uma vez que a legislação vigente autoriza a terceirização de atividades auxiliares no âmbito da Administração Pública federal, desde que não envolvam a execução direta de atividades finalísticas.

Ainda assim, a decisão por terceirizar não é isenta de implicações. O modelo envolve riscos e fragilidades do ponto de vista institucional: maior rotatividade, necessidade de supervisão constante, dependência de fornecedores externos e possível fragilização da memória organizacional. Esses aspectos exigem fortalecimento dos mecanismos de gestão contratual e de governança interna, para equilibrar ganhos financeiros com a preservação da qualidade e da continuidade dos serviços prestados.

A simulação realizada demonstra que, sob a ótica estritamente financeira, o custo mensal do posto terceirizado é substancialmente inferior ao do vínculo efetivo equivalente, cerca de 25 a 31% do custo total estimado do cargo analisado.

Essa diferença, embora significativa em termos orçamentários, deve ser interpretada à luz dos custos indiretos associados à rotatividade e à necessidade

constante de supervisão e transferência de conhecimento. Ao mesmo tempo, evidencia o potencial de eficiência administrativa da terceirização como instrumento de gestão, desde que acompanhada de mecanismos institucionais que assegurem continuidade e qualidade dos serviços.

Assim, a abordagem metodológica adotada permite consolidar um debate técnico e fundamentado sobre a terceirização no Cofen. Ao priorizar um paradigma representativo e dados consistentes, evita-se a adoção de conclusões generalistas e amplia-se a capacidade de compreender o impacto real da terceirização sobre a estrutura de pessoal da autarquia. Esses achados, ao evidenciar o potencial de eficiência econômica da terceirização e seus limites institucionais, oferecem subsídios importantes para aprofundar a reflexão sobre sua sustentabilidade no contexto da administração pública federal.

7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise desenvolvida no Capítulo 6 permite discutir, de forma integrada, os impactos da política de terceirização sobre a estrutura de pessoal e a gestão orçamentária do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), no período de 2016 a 2025.

Os resultados apresentados nas seções 6.1, 6.2 e 6.3 revelam um processo consistente de reconfiguração do quadro operacional, marcado pela expansão observada da execução indireta e pela reorganização dos custos de pessoal, evidenciando mudanças estruturais que se consolidaram ao longo da trajetória analisada. Registra-se, ainda, que essa evolução não se apresenta linear ao longo do período, sendo marcada por inflexões na série, o que recomenda interpretar as projeções como exercícios prospectivos de extrapolação e visualização de cenários, condicionados ao comportamento observado.

Essa constatação se alinha às abordagens contemporâneas da Administração Pública que defendem a racionalização de despesas, a flexibilização das formas de provimento de força de trabalho e a busca por maior eficiência na alocação de recursos, como indicam Chiavenato (2014), Secchi (2018) e Varian (1992). Nesse sentido, o caso do Cofen oferece um exemplo concreto de como a terceirização, quando conduzida com mecanismos de governança adequados, pode atuar como

instrumento estratégico de modernização institucional, preservando o equilíbrio fiscal e a capacidade operacional da autarquia.

7.1 Reorganização do quadro de pessoal e expansão da terceirização

Os dados da Seção 6.1 revelam que o Cofen migrou de uma estrutura fundamentalmente apoiada em vínculos próprios para um modelo híbrido, no qual a terceirização passou a constituir parte estratégica da composição da força de trabalho. Entre 2016 e 2025, o número de postos terceirizados evoluiu de aproximadamente 39 para 140, enquanto o quadro efetivo permaneceu estável, evidenciando que a execução indireta assumiu caráter permanente e estruturante.

Os resultados do Gráfico 3 indicam que a expansão da terceirização no Cofen não ocorreu de forma linear, sendo possível identificar dois movimentos de aceleração mais pronunciados nos intervalos 2020–2021 e 2024–2025. Embora o estudo não estabeleça relação causal direta entre eventos institucionais específicos e tais variações, a análise econômica permite discutir fatores contextuais que podem estar temporalmente associados a essas inflexões da série.

No período de 2020–2021, um conjunto plausível de fatores envolve restrições estruturais à oferta de força de trabalho própria, em especial a prolongada ausência de concursos públicos, combinada à substituição progressiva de cargos operacionais e administrativos por execução indireta, em consonância com as revisões do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações. Sob a ótica econômica, esse movimento pode ser interpretado como mecanismo de recomposição da capacidade produtiva institucional, com redução de custos fixos e maior flexibilidade na alocação do fator trabalho.

No intervalo 2024–2025, o segundo salto observado pode ser compreendido à luz de um aumento da demanda organizacional associado à reconfiguração estrutural da autarquia, especialmente em razão da inauguração da nova sede em 2025. A ampliação da estrutura física e a elevação da complexidade operacional tendem a intensificar a necessidade de serviços contínuos de apoio, como manutenção predial, limpeza, recepção, apoio administrativo e tecnologia da informação, impactando o quantitativo de postos terceirizados e o escopo contratual.

Em conjunto, esses movimentos sugerem que a trajetória da terceirização resulta da interação entre fatores associados à oferta de força de trabalho própria e fatores associados à demanda organizacional por serviços de suporte institucional. Essa leitura reforça que as inflexões observadas correspondem a ajustes institucionais específicos, não configurando, necessariamente, tendência de crescimento contínuo ou linear ao longo do tempo, tampouco pressuposto de reprodução automática do ritmo verificado nos períodos de maior expansão.

Essa dinâmica está temporalmente associada às alterações promovidas nos Planos de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCRs) do Cofen. O PCCR de 2009 deixou de prever cargos operacionais de nível fundamental, como auxiliar de serviços gerais e operador de reprografia, e as revisões posteriores, especialmente a partir de 2019, indicaram a extinção de parte dos cargos administrativos de nível médio, como técnico administrativo e técnico em contabilidade.

Ao mesmo tempo, tais instrumentos reforçaram a manutenção de cargos de nível superior nas áreas técnica, administrativa e jurídica. Na prática, a permanência residual de cargos de nível médio em extinção, somada à ampliação da demanda por atividades de apoio, favoreceu a ocupação desses postos por trabalhadores terceirizados, configurando um processo de substituição gradual entre vínculos próprios e execução indireta em atividades-meio.

Autores como Antunes e Druck (2019) associam esse movimento à precarização das relações de trabalho, especialmente quando a terceirização é adotada sem planejamento ou controle. Contudo, no caso do Cofen, no escopo e nas fontes analisadas, não foram identificadas evidências nesse sentido. A autarquia tem mantido mecanismos de governança contratual, com fiscalização ativa, registro sistemático de execução e controle de aditivos, o que sugere uma condução planejada e alinhada aos princípios da legalidade, economicidade e eficiência administrativa.

As projeções apresentadas no Gráfico 3 sugerem a manutenção da tendência observada entre 2016 e 2025, devendo, contudo, ser interpretadas como exercício prospectivo de extrapolação, condicionado ao comportamento da série e à presença das inflexões identificadas, sem pressupor continuidade automática do ritmo de crescimento.

Esse cenário projetado se alinha ao modelo de gestão pública gerencial descrito por Secchi (2018), baseado em flexibilidade organizacional, racionalização de custos e mecanismos de responsabilização.

7.2 Dinâmica orçamentária, representatividade da despesa e qualificação dos contratos

A Seção 6.2 demonstrou que o valor empenhado com terceirização aumentou de R\$ 2,1 milhões em 2016 para R\$ 12,4 milhões em 2025, sem que essa elevação comprometa o equilíbrio fiscal da autarquia. A participação da terceirização no orçamento total manteve-se entre 1,5% e 3,7%, evidenciando controle orçamentário compatível com os princípios da eficiência (art. 37, CF) e da economicidade.

Sob perspectiva econômica, a ampliação planejada da terceirização pode ser interpretada como forma de reposicionamento diante da fronteira de eficiência técnica (Varian, 1992), ajustando a relação entre insumos próprios e contratados para maximizar resultados com custo proporcionalmente menor. A escolha metodológica de utilizar o valor empenhado como referência reforça essa leitura, por refletir o comprometimento financeiro assumido em cada exercício.

A análise do Gráfico 5 indica que, a partir de 2021, o valor empenhado em contratos de terceirização cresce em ritmo superior ao incremento do número de trabalhadores terceirizados.

Tal comportamento sugere não apenas expansão em quantidade, mas também qualificação das contratações, com a inclusão de serviços especializados e de maior valor agregado, como suporte de tecnologia da informação, apoio a eventos e funções técnicas estratégicas. Esse padrão é consistente com a tendência descrita por Campos (2018), segundo a qual a terceirização avança gradualmente sobre funções intermediárias no setor público, deixando de se limitar às atividades meramente operacionais.

Além disso, o alinhamento entre as curvas de empenho, liquidação e pagamento observado ao longo da série histórica, com exceção de 2025, em razão da natureza plurianual dos contratos recém-firmados, indica regularidade no ciclo da despesa e controle institucional sobre a execução orçamentária.

Esse comportamento contrasta com os alertas do Tribunal de Contas da União (TCU, Acórdão nº 1.214/2022), que aponta a possibilidade de surgimento de passivos trabalhistas e desequilíbrios contratuais quando o processo de fiscalização é deficiente.

No caso do Cofen, a ausência de registros de inadimplemento ou de passivos dessa natureza reforça a efetividade dos mecanismos de governança contratual adotados, em consonância com as diretrizes do Decreto nº 9.507/2018 e com o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilidade subsidiária condicionada à falha de fiscalização (Tema 1118 da Repercussão Geral).

Em síntese, a análise dos dados orçamentários e contratuais revela que a expansão da terceirização no Cofen tem sido acompanhada por mecanismos de controle que preservam a sustentabilidade fiscal e a conformidade legal. O fenômeno observado não se restringe à ampliação do número de trabalhadores terceirizados, mas reflete também um processo de qualificação dos serviços contratados, inserindo a execução indireta como instrumento de gestão eficiente e planejada no âmbito da administração pública federal.

7.3 Comparação de custos entre vínculos efetivos e terceirizados: eficiência econômica e limites interpretativos

A simulação de custos apresentada na Seção 6.3, com base no paradigma do Técnico Administrativo, indica que o custo estimado do empregado público ultrapassa R\$ 12 mil mensais, enquanto o posto terceirizado equivalente custa entre R\$ 3,2 mil e R\$ 3,8 mil. Ou seja, o posto terceirizado representa entre 25% e 31% do custo de um servidor efetivo.

Esse achado confirma as análises de Chiavenato (2014) e Secchi (2018) sobre a vantagem financeira da terceirização em termos de redução de encargos diretos e flexibilidade organizacional. Entretanto, autores como Stein, Zylberstajn e Zylberstajn (2017) argumentam que diferenças salariais entre vínculos diretos e indiretos não necessariamente refletem ganhos de produtividade, mas sim distinções jurídicas e institucionais entre os regimes de contratação.

No caso do Cofen, essa diferença é ampliada pela estrutura do vínculo efetivo, que inclui encargos previdenciários, provisões e benefícios permanentes.

Ainda assim, a existência de mecanismos robustos de governança e fiscalização tem permitido ao Cofen mitigar riscos associados à terceirização, preservando a qualidade e continuidade dos serviços e alinhando a prática aos princípios da legalidade e economicidade.

7.4 Convergências e tensões entre teoria, prática e experiência do Cofen

Os achados do caso Cofen demonstram convergência entre a teoria da administração pública gerencial e a prática institucional. Conforme defendido por Kliksberg (2000) e Okogwu (2013), a terceirização pode ser eficaz quando associada a mecanismos de controle, supervisão e alinhamento estratégico, permitindo à administração pública responder às demandas crescentes com recursos limitados.

Por outro lado, autores como Belchior (2018) e Machado, Giongo e Mendes (2016) alertam para possíveis riscos associados à ampliação da execução indireta, como rotatividade, dependência de fornecedores e perda de memória institucional. No Cofen, porém, não se observam indicadores de precarização ou impacto negativo nos resultados, o que sugere que os mecanismos de governança contratual têm sido bem-sucedidos na contenção desses riscos.

Assim, o caso estudado demonstra que, quando sustentada por planejamento, controle e transparência, a terceirização pode constituir um instrumento legítimo de gestão pública, capaz de compatibilizar eficiência fiscal, flexibilidade organizacional e responsabilidade institucional.

7.5 Limitações, síntese e encaminhamento para conclusão

A discussão reconhece limitações relevantes do estudo: a comparação detalhada dos custos foi possível apenas para o cargo de Técnico Administrativo; não foram coletados dados sobre rotatividade ou satisfação dos terceirizados; e não foi possível analisar a percepção dos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados. Ainda assim, os achados confirmam que o objetivo geral da pesquisa de avaliar, sob a perspectiva econômica, os efeitos da terceirização sobre a estrutura de custos e o quadro de pessoal do Cofen, no período de 2016 a 2025, foi plenamente atingido.

A análise demonstra que a terceirização, quando acompanhada de governança contratual consistente, é economicamente vantajosa, institucionalmente viável e compatível com os princípios da administração pública federal, sem evidências de precarização ou perda de capacidade institucional. Esses resultados reforçam a necessidade de tratar a terceirização não como expediente contingencial, mas como política pública estruturada de gestão de pessoal, especialmente em contextos de modernização administrativa e contenção de despesas.

O caso do Cofen, nesse sentido, configura um exemplo relevante para outras autarquias federais, mostrando que é possível alcançar eficiência fiscal e organizacional com base em governança, planejamento e transparência.

8. CONCLUSÃO

A avaliação econômica dos efeitos da terceirização sobre a estrutura de custos e o quadro de pessoal do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), entre 2016 e 2025, evidenciou que a execução indireta de mão de obra, quando planejada, normatizada e fiscalizada, pode constituir instrumento legítimo de modernização administrativa e racionalização fiscal no âmbito das autarquias especiais da administração pública indireta, observadas as especificidades institucionais, normativas e operacionais de cada entidade.

A pesquisa demonstrou que a adoção da terceirização no Cofen não correspondeu a um recurso emergencial ou a práticas de contenção isolada de despesas, mas sim a uma política institucional coerente com os instrumentos de planejamento e com as revisões sucessivas do Plano de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCR).

Houve reconfiguração do quadro funcional, com a preservação de servidores efetivos em funções técnicas e estratégicas e a transferência planejada de atividades-meio e acessórias para a execução indireta, diante da extinção de cargos operacionais e do aumento da demanda institucional.

Entre 2016 e 2025, o número de postos terceirizados aumentou aproximadamente 259%, enquanto o quadro efetivo permaneceu estável, revelando a consolidação de um arranjo híbrido, estruturado para garantir continuidade operacional, flexibilidade administrativa e compliance institucional. Registra-se, ainda, que esse crescimento não ocorreu de forma linear ao longo do período, com inflexões mais pronunciadas em 2020–2021 e 2024–2025, compatíveis com ajustes institucionais específicos discutidos no Capítulo 7.

Do ponto de vista orçamentário, a despesa empenhada com terceirização evoluiu de R\$ 2,1 milhões em 2016 para R\$ 12,4 milhões em 2025, mantendo-se entre 1,5% e 3,7% do orçamento anual. Esse dado, analisado em perspectiva temporal, indica que a execução indireta se expandiu com controle orçamentário e compatibilidade com a capacidade fiscal da autarquia, em coerência com os instrumentos de planejamento e com a governança contratual adotada.

No plano estritamente econômico, a simulação com base no paradigma do técnico administrativo mostrou que um posto terceirizado custa entre 25% e 31% do

cargo público equivalente, demonstrando significativa vantagem financeira sem prejuízo à continuidade do serviço.

Tal achado confirma a hipótese da pesquisa, segundo a qual a terceirização, quando conduzida com governança e planejamento, aproxima a instituição de sua fronteira de eficiência (Varian, 1992), ao mesmo tempo em que se coaduna com os princípios da legalidade e da economicidade exigidos no setor público.

Não se observaram evidências de precarização ou perda de capacidade institucional no modelo analisado, como sugere parte da literatura crítica (Antunes; Druck, 2019). Ao contrário, os mecanismos de controle adotados pelo Cofen, incluindo fiscalização ativa, registro de conformidade, designação de fiscais e integração ao Plano Anual de Contratações, permitiram a implementação de uma política de terceirização madura e tecnicamente fundamentada, compatível com o Decreto nº 9.507/2018 e os entendimentos do Supremo Tribunal Federal (Temas 246 e 1118).

Reconhecem-se limitações relevantes: a comparação direta de custos limitou-se a um único cargo extinto; não foram avaliados indicadores qualitativos, como produtividade e satisfação dos terceirizados; e a percepção dos usuários dos serviços não foi objeto de análise. Tais aspectos representam oportunidades para aprofundamento em pesquisas futuras, incluindo abordagens qualitativas, análises longitudinais e avaliações de impacto institucional.

Com base nos resultados, as conclusões do estudo permitem a formulação de recomendações aplicáveis à administração pública autárquica de forma mais ampla, respeitadas as diferenças de porte, finalidade institucional e capacidade administrativa de cada entidade:

- a) Consolidação da política de terceirização como estratégia institucional planejada: manter a terceirização como instrumento de gestão de pessoal, desde que respaldada por diagnósticos técnicos prévios, estudos de viabilidade e alinhamento com metas institucionais.
- b) Aprimoramento da governança contratual: fortalecer mecanismos internos de controle e fiscalização, com adoção sistemática de indicadores de desempenho, ferramentas de monitoramento e auditorias internas e externas, alinhadas às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU).
- c) Planejamento integrado da força de trabalho efetiva e terceirizada: desenvolver mapas de cargos que permitam identificar áreas essenciais à

missão institucional que devem permanecer sob vínculo direto e áreas passíveis de execução indireta, evitando deslocamentos indevidos para funções finalísticas ou estratégicas.

d) Fortalecimento da transparência ativa e da cultura de dados: ampliar a publicação de relatórios orçamentários e de desempenho dos contratos no Portal da Transparência, com informações sintéticas e compreensíveis, reforçando a *accountability* e o controle social.

e) Capacitação contínua de gestores, fiscais de contrato e equipes técnicas: promover ações permanentes de formação e atualização focadas nos aspectos jurídicos, técnicos e gerenciais da execução indireta, com ênfase em responsabilização, gestão de riscos e uso de ferramentas digitais.

f) Avaliações periódicas de custo-benefício e desempenho institucional: instituir rotinas formais de avaliação de impacto da terceirização, incluindo análises comparativas de custo, produtividade, desempenho das equipes terceirizadas e reflexos no alcance dos objetivos organizacionais.

g) Fomento à cooperação e padronização interinstitucional: incentivar a troca de experiências e a construção de redes técnico-institucionais entre Conselho Federal e Regionais, visando à padronização de práticas de contratação, fiscalização e avaliação de desempenho.

Em um cenário de restrições orçamentárias e demandas crescentes por serviços públicos, a experiência analisada confirma que o desafio da gestão pública não reside em decidir entre terceirizar ou não terceirizar, mas em estruturar e conduzir esse processo com rigor técnico, responsabilidade institucional e alinhamento ao interesse público, considerando os limites jurídicos e administrativos próprios de cada organização.

Assim, esta dissertação oferece uma contribuição ao campo da economia do setor público e da governança contratual, ao apresentar um modelo analítico aplicado que, sem pretensão de generalização automática, pode servir como referência metodológica para outras autarquias e instituições públicas interessadas em conciliar eficiência administrativa, sustentabilidade fiscal e qualidade na prestação dos serviços públicos por meio de modelos híbridos de gestão de pessoal.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Terceirização favorece o trabalho análogo ao escravo no país**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitos-humanos/audio/2023-03/terceirizacao-favorece-o-trabalho-analogo-ao-escravo-no-pais>. Acesso em: 6 nov. 2025.

ANTUNES, R.; DRUCK, G. **As mutações do mundo do trabalho na era da financeirização**. São Paulo: Boitempo, 2019.

BANCO MUNDIAL (World Bank). **Making procurement work better: an evaluation of the World Bank's procurement system**. Washington, DC: World Bank Group, 2024. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099956411132414246/secbos1ec7fdb802b1b01f1c6509d908ce0>. Acesso em: 8 nov. 2025.

MELLO, C.A.B.D. **Curso de Direito Administrativo**. 36 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2024.

BARBOSA, L.A. O accountability e a transparência como mecanismos de controle social e combate à corrupção. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região**, Goiânia, v. 25-26, jan./dez., 2022.

BARROS, A.M.D. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2006.

BELCHIOR, C.A. A terceirização precariza as relações de trabalho? O impacto sobre acidentes e doença. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 72, n. 1, p. 41–60, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5935/0034-7140.20180003>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2025.

_____. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 9.507, de 2018). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **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 sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **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 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. **Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973**. Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Enfermagem e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5905.htm. Acesso em: 11 nov. 2025.

_____. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6019compilado.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983**. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros [...] e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm. Acesso em: 4 nov. 2025.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 maio 2021.

_____. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da Lei nº 6.019/1974 [...] e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 10 maio 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**. Brasília, DF: Casa Civil, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/guia-de-politica-de-governanca-publica/guia-menor-casadas.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. **Manual de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência**. 6. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. Ministério da Economia. **O que é terceirização**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/instrucao-normativa-de-servicos-in-no-5-de-2017/1-aspectos-gerais-1/1-2-o-que-e>. Acesso em: 4 nov. 2025.

_____. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Painel Estatístico de Pessoal – PEP**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://painel.pep.planejamento.gov.br/>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 760.931/DF**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 26 abr. 2017. Publicado em 10 out. 2018. Tema 246 da Repercussão Geral.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 760.931/DF (Tema 246 da Repercussão Geral)**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 26 abr. 2017. Publicado em 10 out. 2018. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4627098>. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.298.647/SP (Tema 1118 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 12 maio 2022. Responsabilidade subsidiária da Administração Pública. Configuração mediante culpa comprovada. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6083132>. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Tema 725 da Repercussão Geral – Licitude da terceirização [...]**. Brasília, DF: STF, julgado em 30 ago. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4627098>. Acesso em: 3 nov. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1118 da Repercussão Geral**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1118>. Acesso em: 17 nov. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **STF decide que autor da ação deve comprovar falha na fiscalização de contratos de terceirização**. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-autor-da-acao-deve-comprovar-falha-na-fiscalizacao-de-contratos-de-terceirizacao/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 341/2004 – Plenário**. Processo nº TC 011.424/2003-5. Relator: Min. Adylson Motta. Sessão de 18 fev. 2004. Disponível em: Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1925/2019 – Plenário**. Processo nº TC 012.411/2018-9. Relator: Min. Bruno Dantas. Auditoria sobre terceirização no Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem. Sessão de 7 ago. 2019. Brasília, DF: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1925/2019/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 8 nov. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.214/2022 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1214/2022/Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 17 nov. 2025.

_____. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmula nº 256, de 30 de setembro de 1986**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade (cancelada). Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 set. 1986. Cancelada pela Resolução nº 121/2003. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/jurisprudencia/sumulas>. Acesso em: 4 nov. 2025.

_____. Tribunal Superior do Trabalho (TST). **Súmula nº 331, de 27 de setembro de 1993**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 dez. 1993. Atualizada pelas Resoluções nº 96/2000, nº 174/2011 e nº 244/2016. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/jurisprudencia/sumulas>. Acesso em: 4 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **A reforma do aparelho do Estado: caderno MARE nº 1**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

CAMPOS, A.G. (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/eceee3c5-f42b-4be8-a560-79a040b1b0aa/download>. Acesso em: 8 nov. 2025.

CAMPOS, R. **Eficiência e reforma do Estado: lições do setor público brasileiro**. Brasília: IPEA, 2018.

CHIAVENATO, I. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

COASE, R.H. **The nature of the firm**. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2626876>. Acesso em: 8 nov. 2025.

COELHO, E. **Flexibilização e precarização do trabalho no século XXI**. São Paulo: LTr, 2016.

COFEN. **Resolução Cofen nº 726, de 20 de outubro de 2023**. Dispõe sobre os critérios de concessão da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e define as atribuições do Enfermeiro Responsável Técnico (ERT). Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-726-2023/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Resolução Cofen nº 751, de 17 de abril de 2024.** Dispõe sobre as funções, competências e estrutura organizacional dos setores do Conselho Federal de Enfermagem. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-751-de-17-de-abril-de-2024/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Resolução Cofen nº 752, de 17 de abril de 2024.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Federal de Enfermagem. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-752-de-17-de-abril-de-2024/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Resolução Cofen nº 753, de 17 de abril de 2024.** Dispõe sobre a estrutura organizacional das unidades administrativas e as atribuições das chefias imediatas. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/resolucao-cofen-no-753-de-17-de-abril-de-2024/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Resolução Cofen nº 791, de 5 de junho de 2025.** Atualiza o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Cofen e consolida a extinção de cargos de natureza operacional. Brasília, DF, 2025. Documento institucional.

_____. **Decisão Cofen nº 215/2017 – 6ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 27 nov. 2017. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-no-02152017-6a-reformulacao-orcamentaria/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Decisão Cofen nº 151/2018 – 4ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 20 nov. 2018. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-no-0151-2018-4a-reformulacao-orcamentaria/>. Acesso em: 16 nov. 2025. Cofen

_____. **Decisão Cofen nº 135/2019 – 4ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 27 set. 2019. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-no-135-2019/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Decisão Cofen nº 118/2020 – 6ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 26 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-no-118-2020/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Decisão Cofen nº 162/2021 – 5ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 27 out. 2021. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-no-162-2021/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Decisão Cofen nº 202/2022 – 4ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 2 dez. 2022. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-no-202-2022/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Decisão Cofen nº 167/2023 – 3ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 19 set. 2023. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-n-167-de-19-de-setembro-de-2023/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Decisão Cofen nº 175/2025 – 7ª reformulação orçamentária.** Brasília, DF: Cofen, 30 out. 2025. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/decisao-cofen-n-175-de-30-de-outubro-de-2025/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2016.** Brasília, DF: Cofen, 2017. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2017.** Brasília, DF: Cofen, 2018. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2018.** Brasília, DF: Cofen, 2019. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2019.** Brasília, DF: Cofen, 2020. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2020.** Brasília, DF: Cofen, 2021. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2021.** Brasília, DF: Cofen, 2022. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2022.** Brasília, DF: Cofen, 2023. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2023.** Brasília, DF: Cofen, 2024. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Relatório Anual de Gestão do Conselho Federal de Enfermagem – Exercício 2024.** Brasília, DF: Cofen, 2025. Disponível em: <https://ouvidoria.cofen.gov.br/coren-se/transparencia/13660/download/PDF>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Edital do Pregão Eletrônico nº 18/2020.** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância patrimonial armada e desarmada, com dedicação exclusiva. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/pregao-eletronico-no-18-2020/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Edital do Pregão Eletrônico nº 24/2021.** Contratação de serviço continuado de limpeza predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e

equipamentos. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/pregao-eletronico-srp-n-24-2021/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Edital do Pregão Eletrônico nº 24/2022 (SRP)**. Registro de preços para contratação de serviços terceirizados de apoio administrativo e operacional. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/pregao-eletronico-srp-no-24-2022/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Edital do Pregão Eletrônico nº 30/2023 (SRP)**. Registro de preços para a contratação de empresa especializada em vigilância patrimonial armada e desarmada, com dedicação exclusiva. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/pregao-eletronico-srpno-30-2023/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Edital do Pregão Eletrônico nº 90.015/2024**. Contratação de serviço continuado de limpeza predial, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/pregao-eletronico-no-90-0152024/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. Departamento de Recursos Humanos. **Informações complementares sobre o quadro de pessoal e evolução do PCCS**. Brasília, DF, 2025. Documento interno.

_____. **Portal da Transparência — Relação de Empenhos (2016–2025)**. Brasília, DF: Conselho Federal de Enfermagem, 2025. Disponível em: <https://cofen-br.implanta.net.br/portaltransparencia/#publico/OrcamentoFinancas?param=24>. Acesso em: 16 nov. 2025.

_____. **Contratos vigentes em 2025 – Tabela disponível no portal “Acesso à Informação”**. Brasília, DF: Conselho Federal de Enfermagem, 2025. Disponível em: <https://www.cofen.gov.br/categoria/acesso-a-informacao/contratos/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Entenda como a terceirização é a porta de entrada para o trabalho escravo**. CUT Brasil, São Paulo, 2 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/entenda-como-a-terceirizacao-e-a-porta-de-entrada-para-o-trabalho-escravo-33d7>. Acesso em: 6 nov. 2025.

DELGADO, G.N.; PEREIRA, R.M. (org.). **A terceirização e o direito do trabalho no Brasil**. São Paulo: LTr, 2014.

DELGADO, M.G. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 38. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DRUCK, M.D.G. Trabalho e precarização social. **Revista Política & Trabalho**, João Pessoa, n. 40, p. 9-36, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3476/347632186001.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

_____. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. esp. 1, p. 37-57, 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/qvTGPnmcnSfHYJjH4RXLN3r/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 nov. 2025.

FILGUEIRAS, V. **Terceirização e trabalho análogo ao escravo: coincidência?** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012. Disponível em: <https://indicadoresderegulacaodoemprego.files.wordpress.com/2013/12/terceirizac3a7c3a3o-e-os-limites-da-rela%C3%A7%C3%A3o-de-emprego-degrada%C3%A7%C3%A3o-e-morte.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2025.

GIOSA, L.A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. São Paulo: Pioneira, 1995.

KLIKSBERG, B. **Mitos e realidades da administração pública latino-americana**. São Paulo: FGV, 2000.

LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a reconfiguração do trabalho**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/b5b0ec60-6465-402c-b7d1-6eca6fcf8dbf/download>. Acesso em: 8 nov. 2025.

MACHADO, E.; GIONGO, G.; MENDES, R. Terceirização no setor público: desafios e perspectivas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 67, n. 2, p. 125–142, 2016.

_____. SANTOS, F.K.; GIONGO, C.R.; MENDES, J.M.R. Terceirização e precarização do trabalho: uma questão de sofrimento social. **Revista Psicologia Política**, São Paulo, v. 16, n. 36, p. 227-240, ago. 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2016000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 6 nov. 2025.

MANKIW, N.G. **Introdução à Economia**. 7. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

MANZINI, Leonardo de Oliveira. Terceirização e responsabilidade civil do tomador de serviços. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3933, 8 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27524>. Acesso em: 1 jun. 2021.

MARTINS, S.P. **A terceirização e o direito do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 45. ed. rev., atual. e ampl. por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros e Juspodivm, 2025.

MELLO, C.A.B.D. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELO, Renato. A nova lei da terceirização e seus impactos nas relações de trabalho. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 22, n. 5181, abr. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57308>. Acesso em: 6 nov. 2025.

MENDES, Wesley de Almeida; SILVA, Marco Aurélio Marques; ALMEIDA, Tânia Mara de Souza. A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação

dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças (UFSC)**, v. 32, n. 87, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/74639>. Acesso em: 8 nov. 2025.

NAPOLEÃO, F. **Terceirização e responsabilidade da administração pública**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016.

NAPOLEÃO, I.M. **Terceirização na administração pública e os reflexos da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16 do Supremo Tribunal Federal**. 81 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

NAPOLEÃO, L.N. **Terceirização e responsabilidade civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OHNO, T. **O sistema Toyota de produção: além da produção em larga escala**. Tradução de Cristina Schumacher. Porto Alegre: Bookman, 1997.

OKOGWU, O. Strategic outsourcing in public sector organizations: risks and rewards. **Public Management Review**, [s.l.], v. 15, n. 4, p. 589–608, 2013.

OLIVEIRA, F.; PALLUDETTO, A.C.; ABOUCHEDID, S. **Crise econômica, reformas e mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/2017/11/27/crise-economica-reformas-e-mercado-de-trabalho-no-brasil/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

OCDE. **Drivers of Trust in Public Institutions in Brazil: Building Trust in Public Institutions**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/fb0e1896-en>. Acesso em: 8 nov. 2025.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAGNOCELLI, D. **Terceirização: o caminho para a qualidade total**. São Paulo: Makron Books, 1993.

PIRES, V.M.; GOMES, R.C.; SOUZA, A.L.P. Governança pública e eficiência do gasto: evidências de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 56, n. 5, p. 897-921, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/86450>. Acesso em: 8 nov. 2025.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.C.; MANIN, B. (org.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104>. Acesso em: 8 nov. 2025.

QUEIROZ, J.L.D. **Terceirização: modernização ou precarização?** São Paulo: LTr, 1998.

RAMOS, J.C. **Terceirização e flexibilização das relações de trabalho**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SABINO, A.M. A evolução da terceirização e a (re)organização do trabalho na experiência brasileira: uma análise do tratamento legal a partir de 1967. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 21, n. 2 (33), p. 1-106, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/publicacoes/revistas/leituras-economia-politica/vol-21-n-2-33-p-1-106-jul-2021dez-2022/a-evolucao-da-terceirizacao-e-a-reorganizacao-do-trabalho-na-experiencia-brasileira-uma-analise-do-tratamento-legal-a-partir-de-1967>. Acesso em: 3 nov. 2025.

SANCHES, A.L. **O impacto da terceirização nas condições de trabalho no setor financeiro brasileiro**. São Paulo: DIEESE, 2009. Disponível em: <https://www.dieese.org.br>. Acesso em: 6 nov. 2025.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e a administração pública gerencial**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

STEIN, L.; ZYLBERSTAJN, H.; ZYLBERSTAJN, D. Custo do trabalho e produtividade: evidências do setor público brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 119–138, 2017.

VARIAN, H.R. **Microeconomia: princípios básicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

WILLIAMSON, O.E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. New York: Free Press, 1985. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1496720. Acesso em: 8 nov. 2025.

ZOCKUN, M.C. **Administração pública e eficiência econômica**. São Paulo: Atlas, 2014.

APÊNDICE - ARTIGO CIENTÍFICO DECORRENTE DA PESQUISA

A publicação intitulada “Avaliação econômica da terceirização de mão de obra no Conselho Federal de Enfermagem: eficiência, custos e governança na administração indireta” configura produção científica derivada da pesquisa desenvolvida no âmbito desta dissertação. artigo apresenta análise aplicada da política de terceirização de mão de obra no Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), com enfoque na eficiência administrativa, nos custos operacionais e nos mecanismos de governança da administração pública indireta. O estudo fundamenta-se em dados institucionais públicos e séries históricas compreendidas entre 2016 e 2025, contribuindo para o aprofundamento da temática e para a consolidação dos resultados que sustentam a presente investigação.

Disponível em: <https://doi.org/10.5935/2675-5602.20200511>.

ISSN-e [2675-5602]



ARTIGO ORIGINAL

Avaliação econômica da terceirização de mão de obra no Conselho Federal de Enfermagem: eficiência, custos e governança na administração indireta

Economic evaluation of labor outsourcing at the Federal Nursing Council: efficiency, costs, and governance in indirect administration

Evaluación económica de la subcontratación laboral en el Consejo Federal de Enfermería: eficiencia, costos y gobernanza en la administración indirecta

Marisa de Miranda Rodrigues^{1*}

ORCID: 0000-0002-2894-2134

Jorge Madeira Nogueira²

ORCID: 0000-0002-3772-7145

Manoel Carlos Neri da Silva¹

ORCID: 0000-0002-3923-7473

Tatiana Maria Melo Guimarães¹

ORCID: 0000-0002-2748-6771

Antonio da Silva Ribeiro³

ORCID: 0000-0003-1888-1099

Cristiano Bertolossi Marta³

ORCID: 0000-0002-0635-7970

¹Conselho Federal de Enfermagem. Distrito Federal, Brasil.

²Universidade de Brasília. Distrito Federal, Brasil.

³Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.

Resumo

Objetivou-se avaliar, sob a perspectiva econômica, os efeitos da terceirização de mão de obra sobre a estrutura de custos e o quadro de pessoal do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) entre 2016 e 2025. Estudo de caso único, de abordagem quantitativa e natureza aplicada, baseado em dados secundários provenientes de relatórios de gestão, contratos administrativos e registros de pessoal disponíveis no Portal da Transparência do Cofen. Foram analisadas séries históricas de custos e composição da força de trabalho, comparando os vínculos efetivos, comissionados e terceirizados. Verificou-se que a terceirização corresponde, em média, a 23% do quadro de pessoal do Cofen, representando economia média de 32% em relação aos custos dos servidores efetivos em funções equivalentes. A análise orçamentária mostrou estabilidade fiscal e aumento da eficiência administrativa, sem comprometimento da qualidade dos serviços de apoio. A terceirização no Cofen apresenta-se como instrumento eficiente de gestão orçamentária e administrativa, desde que amparada em mecanismos de governança contratual, transparência e fiscalização adequada. Contudo, requer políticas que assegurem equilíbrio entre eficiência econômica e valorização do trabalho, evitando precarização e desigualdade funcional.

Descritores: Subcontratação; Economia do Setor Público; Eficiência Organizacional; Direção e Governança do Setor de Saúde; Política Pública.

Abstract

This study aimed to evaluate, from an economic perspective, the effects of outsourcing labor on the cost structure and staffing of the Federal Nursing Council (Cofen) between 2016 and 2025. It was a single case study, with a quantitative and applied approach, based on secondary data from management reports, administrative contracts, and personnel records available on the Cofen Transparency Portal. A historical series of costs and workforce composition were analyzed, comparing permanent, commissioned, and outsourced employees. It was found that outsourcing accounts for, on average, 23% of Cofen's staff, representing an average savings of 32% compared to the costs of permanent employees in equivalent roles. The budgetary analysis showed fiscal stability and increased administrative efficiency without