



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

PARECER n. 00003/2025/GAB-CGU/CGU/AGU

NUP: 71000.027629/2025-10

INTERESSADA: CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: SUBCONTRATAÇÃO E “PEJOTIZAÇÃO”

EMENTA: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SUBCONTRATAÇÃO E “PEJOTIZAÇÃO”. CONSOLIDAÇÃO DE ENTENDIMENTO EM PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO.

1 - Parecer destinado à reunião e consolidação das conclusões advindas da análise do alcance do instituto da subcontratação de parcela do objeto contratual, com especial atenção à possível coincidência com a figura da "pejotização".

2 - É ilícita a exigência, por parte da Administração, de que as empresas por ela contratadas mantenham seus colaboradores vinculados exclusivamente ao regime celetista.

3 - A “pejotização”, quando realizada de forma lícita, não configura subcontratação, pois não há transferência de parcela do objeto contratual a outra empresa, mas a contratação de mão de obra especializada para a execução do objeto pela própria contratada.

4 - A "pejotização" não representa, por si, fraude à subcontratação, nos moldes descritos pelo art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de parecer destinado à consolidação do entendimento resultante da divergência analisada pelo Parecer nº 18/2025/DECOR/CGU/AGU (seq. 63) e pelo Despacho nº 224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU (seq. 64), que aprovou parcialmente aquele opinativo.

2. O tema controverso foi delimitado na Nota nº 39/2025/DECOR/CGU/AGU (seq. 9) como sendo a possibilidade de as contratadas, no contexto dos ajustes decorrentes dos Pregões Eletrônicos para Registro de Preços n. 7/2023 e 8/2023, da Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, prestarem serviços por meio de profissionais a ela vinculados como pessoas jurídicas.

3. Em outras palavras, discute-se o alcance do instituto da subcontratação de parcela do objeto contratual, especificamente se a sua vedação no caso concreto implica (ou não) a inviabilidade de utilização da figura da “pejotização” por alguns dos colaboradores da contratada.

4. Frise-se que no Parecer nº 18/2025/DECOR/CGU/AGU consta relato minucioso do impasse, cujos termos passam a integrar esta peça independentemente de sua transcrição, visando à simplificação deste pronunciamento.

5. Com o objetivo de auxiliar a aplicação das teses obtidas, por conseguinte, passa-se à reunião dos argumentos utilizados em ambas as peças e das respectivas conclusões adotadas pelo Despacho nº 224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, sem que este opinativo represente inovação na matéria.

II - ANÁLISE

6. Para a adequada compreensão da controvérsia, é necessário fixar o entendimento de que, por **subcontratação**, tem-se ato pelo qual a contratada, com anuência da Administração e sem prejuízo das responsabilidades assumidas

contratualmente e das decorrentes de lei, repassa a terceiro a execução de parcela das obrigações assumidas no contrato firmado com o Poder Público (art. 122 da Lei nº 14.133/2021). A ferramenta deve obedecer a normas específicas, destinadas a assegurar a qualidade dos serviços prestados e a sua adequação ao interesse público, bem como a preservar a responsabilidade da contratada original pelo cumprimento integral do ajuste.

7. Por pertinência, transcreve-se a redação do artigo 122 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

8. A "pejotização", por outro norte, é expressão frequentemente utilizada em sentido pejorativo, dizendo respeito à contratação de trabalhador por empresa interposta, ainda que presentes os pressupostos caracterizadores da relação de emprego, com o objetivo de burlar a legislação trabalhista. A bem da verdade, a figura se faz presente quando determinada empresa opta por terceirizar suas atividades mediante a contratação de pessoas jurídicas, em vez de estabelecer uma relação empregatícia típica.

9. Atento aos referidos conceitos, o Parecer nº 18/2025/DECOR/CGU/AGU concluiu, com fundamento no princípio da liberdade econômica e na prerrogativa de autogestão empresarial da contratada, que **é ilícita a exigência, por parte da Administração, de que as empresas por ela contratadas mantenham seus colaboradores vinculados exclusivamente ao regime celetista.**

10. O opinativo, ademais, identificou semelhanças entre os institutos jurídicos, asseverando que a "pejotização" constituiria espécie do gênero subcontratação. A manifestação, contudo, acabou por se alinhar ao posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, conforme se depreende do seguinte julgado representativo:

8. De início, registro que a jurisprudência pacífica do TCU é que não cabe a exigência de vínculo trabalhista entre a empresa licitante e o profissional técnico qualificado que participará da prestação dos serviços. O essencial é que se demonstre a disponibilidade desse profissional para executar o objeto a ser contratado. Nesse sentido, menciono os seguintes precedentes do TCU:

‘Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, de demonstração de vínculo empregatício do profissional com a empresa licitante (arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993)’. (Acórdão 3144/2021-TCU-Plenário)

‘Configura restrição ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional (art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993), da demonstração de vínculo societário ou empregatício, por meio de carteira de trabalho, do responsável técnico com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.’ (Acórdão 2652/2019-TCU-Plenário)

‘Para a comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), contrato social do licitante, contrato de prestação de serviço ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste.’. (Acórdão 1447/2015-TCU-Plenário). (Tribunal de Contas da União, Acórdão 379/2024 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

11. O Despacho nº 224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, por sua vez, aprovou a tese acima, dissentindo do Parecer nº 18/2025/DECOR/CGU/AGU em dois pontos.

12. O primeiro reside na constatação de que é indevido atribuir ao Acórdão nº 2505/2024-Plenário, do Tribunal de Contas da União, tanto a afirmação de inexistência de correspondência entre a “pejotização” e a subcontratação quanto o entendimento de que a vedação à “pejotização” é contrária à liberdade de iniciativa da contratada.

13. O segundo, por outro lado, é sintetizado na assertiva de que **a “pejotização”, quando realizada de forma lícita, não configura subcontratação**, pois não há transferência de parcela do objeto contratual a outra empresa, mas a contratação de mão de obra especializada para a execução do objeto pela própria contratada.

14. O Despacho nº 224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU também consolida o entendimento de que **a “pejotização” não representa, por si, forma de fraudar a subcontratação**, nos moldes descritos pelo art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

15. As conclusões acima decorreriam, conforme aquela manifestação, dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (artigo 170, *caput* e inciso IV, da CF/1988), os quais asseguram às empresas a liberdade na alocação de seus recursos produtivos, com vistas à otimização de sua utilização e à obtenção de lucros.

16. O Supremo Tribunal Federal, com efeito, decidiu pela licitude da terceirização das atividades-meio ou das atividades finalísticas de uma empresa, em contrariedade com a jurisprudência até então consolidada do Tribunal Superior do Trabalho. Veja-se a ementa do julgado:

Ementa: Direito do Trabalho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade.

1. A Constituição não impõe a adoção de um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis, tampouco veda a terceirização. Todavia, a jurisprudência trabalhista sobre o tema tem sido oscilante e não estabelece critérios e condições claras e objetivas, que permitam sua adoção com segurança. O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade.

2. A terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade.

3. A terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. É o exercício abusivo da sua contratação que pode produzir tais violações.

4. Para evitar tal exercício abusivo, os princípios que amparam a constitucionalidade da terceirização devem ser compatibilizados com as normas constitucionais de tutela do trabalhador, cabendo à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias (art. 31 da Lei 8.212/1993).

5. A responsabilização subsidiária da tomadora dos serviços pressupõe a sua participação no processo judicial, bem como a sua inclusão no título executivo judicial.

[...]

7. Firmo a seguinte tese: '1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993'.

8. ADPF julgada procedente para assentar a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio. Restou explicitado pela maioria que a decisão não afeta automaticamente decisões transitadas em julgado. (ADPF 324, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018).

17. Muito embora os institutos envolvam relações recíprocas entre contratantes e prestadores de serviços, ambos possuem características próprias que os tornam inconfundíveis. Nesse sentido, retomando o disposto no Despacho nº 224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, tem-se que a subcontratação é regida pelo art. 122 da Lei nº 14.133/2021, com a manutenção do vínculo entre a Administração Pública e o contratado. A pejetização, na forma admitida pela ADPF 324, refere-se à legítima opção empresarial de terceirizar suas atividades ordinárias mediante a contratação de pessoa jurídica prestadora de serviços, formando-se os laços jurídicos diretamente entre tais agentes, sem participação do Poder Público.

III - CONCLUSÃO

18. Dado o exposto, conclui-se, com amparo no Parecer nº 18/2025/DECOR/CGU/AGU e no Despacho nº 224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, o seguinte:

- 1 - É ilícita a exigência, por parte da Administração, de que as empresas por ela contratadas mantenham seus colaboradores vinculados exclusivamente ao regime celetista.
- 2 - A "pejetização", quando realizada de forma lícita, não configura subcontratação, pois não há transferência de parcela do objeto contratual a outra empresa, mas a contratação de mão de obra especializada para a execução do objeto pela própria contratada.
- 3 - A "pejetização" não representa, por si, fraude à subcontratação, nos moldes descritos pelo art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

19. Essas são as teses resultantes do exame da controvérsia narrada, consolidadas nesta manifestação para auxiliar a sua aplicação em casos vindouros.

20. À consideração superior.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

Yasmin de Moura Dias

Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 71000027629202510 e da chave de acesso 25ba1d15

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2681370036 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 26-06-2025 16:30. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70070-030

DESPACHO n. 00451/2025/GAB-CGU/CGU/AGU

NUP: 71000.027629/2025-10

INTERESSADOS: SUBSECRETARIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - STI

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

1. Aprovo os termos do DESPACHO n. 00232/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, da Senhora Diretora do DECOR.
2. Com o propósito de consolidar, em texto único, o conteúdo aprovado no PARECER n. 00018/2025/DECOR/CGU/AGU, com os acréscimos constantes do DESPACHO n. 00224/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU, solicitei à Dra. Yasmin a elaboração de parecer específico de consolidação.
3. Tendo em vista que a posição do DECOR se alinha à da PGFN e da PGF, desnecessário o encaminhamento dos autos à apreciação do Senhor Advogado-Geral da União.
4. Dessa forma, aprovo integralmente os termos do PARECER n. 00003/2025/GAB-CGU/CGU/AGU, o qual deverá ser objeto de divulgação por parte do DECOR.

Brasília, 26 de junho de 2025.

BRUNO MOREIRA FORTES
Advogado da União
Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 71000027629202510 e da chave de acesso 25ba1d15

Documento assinado eletronicamente por *.AGU.GOV.BR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2683322193 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): *.AGU.GOV.BR. Data e Hora: 26-06-2025 16:50. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.