



---

**TERCEIRIZAÇÃO NA REDE DE EDUCAÇÃO FEDERAL**

**CONSIDERAÇÕES GERAIS DO SINASEFE**

O presente documento apresenta as considerações gerais do **SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA – SINASEFE** acerca do processo de terceirização no âmbito do serviço público.

---

**1. Das previsões legais acerca da terceirização no serviço público**

---

Ao dispor sobre a organização da Administração Federal e a Reforma Administrativa, o Decreto-Lei nº. 200, de 25/02/1967, elegeu a descentralização das tarefas meramente administrativas como uma das diretrizes a serem implementadas no serviço público:

**Art. 10.** A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.[...]

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

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

Com a finalidade de regulamentar as relações decorrentes da contratação dos serviços passíveis de execução por terceiros na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, foi editado o Decreto nº. 2.271, de 07/07/1997, cujo teor dispõe:

**Art. 1º** No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar



de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Em razão destas normas, há permissivo legal para que determinadas atividades acessórias, instrumentais ou complementares no âmbito do serviço público sejam desempenhadas indiretamente.

Por outro lado, é expressa a vedação a que sejam objeto de execução indireta as atividades inerentes às atribuições dos cargos pertencentes ao plano de cargos do órgão ou entidade, o que significa que é proibida a terceirização das atividades preponderantes dos órgãos públicos.

Tal proibição, mais do que se amoldar à Constituição, é exigência desta. De fato, o inciso II do art. 37 estabelece a forma de acesso a cargos e empregos públicos, prevendo que *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 cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Assim, se a aprovação em concurso público é pressuposto para o exercício de cargo ou função pública, ao investir no exercício destas funções outro que não um servidor público, regido por plano de carreira e regime jurídico próprios (nos exatos termos do artigo 39 da Constituição Federal), a Administração estará terceirizando o próprio serviço público.

Portanto, as atividades-fim dos órgãos da Administração Pública não podem ser objeto de terceirização, podendo ser exercidas por terceiros alheios ao serviço público apenas atividades materiais acessórias.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União – TCU, realizando o controle externo da legalidade dos atos da Administração, manifestou-se em sede de representação originada de proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão àquele Tribunal.

Dita proposta do MPOG foi elaborada justamente em resposta a provocação anterior do TCU e dizia respeito à substituição gradual, por servidores concursados, dos postos de trabalho terceirizados irregularmente no âmbito da Administração Pública federal. Apreciando-a, através do acórdão 1.520/2006, o Tribunal determinou ao MPOG que finalizasse o levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executam atividades previstas no Decreto nº 2.271/97 e os incluísse em cronograma de substituição já elaborado anteriormente.

Por outro lado, no âmbito do Poder Judiciário, o Ministério Público do Trabalho propôs a Ação Civil Pública nº. 00810-2006-017-10-00-7, que tramita perante a 17ª Vara do Trabalho de Brasília – DF. Naqueles autos, foi celebrado o Termo de Conciliação Judicial entre o Ministério Público do Trabalho e União Federal, no qual esta se comprometeu



a: **a)** contratar serviços terceirizados apenas nas hipóteses previstas pelo Decreto nº. 2.271/97;  
**b)** regularizar a situação jurídica dos recursos humanos através da rescisão de contratos de prestação de serviço que estivessem em desconformidade com o Decreto nº. 2.271/97 até a data de 31 de dezembro de 2010, sendo os empregados substituídos por servidores públicos titulares de cargos efetivos, selecionados através de concurso público.

Tais situações refletem a inegável ilegalidade/inconstitucionalidade da utilização de mão de obra terceirizada para o desempenho das tarefas que seriam de competência exclusiva dos servidores públicos.

Visto isso, deve-se atentar ainda para o teor da Lei nº. 9.632<sup>1</sup>, de 07/05/1998, que tratou sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, vejamos:

**Art.1º.** Os cargos vagos integrantes da estrutura dos órgãos e entidades relacionados no Anexo I desta Medida Provisória ficam extintos, e os cargos ocupados, constantes do Anexo II, passam a integrar Quadro em Extinção.

Parágrafo único. Os cargos ocupados serão extintos quando ocorrer a sua vacância, nos termos do art. 33 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, assegurando-se a seus ocupantes todos os direitos e vantagens estabelecidos, inclusive promoção.

**Art. 2º.** As atividades correspondentes aos cargos extintos ou em extinção, constantes dos Anexos desta Lei, poderão ser objeto de execução indireta, conforme vier a ser disposto em regulamento.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto neste artigo às atividades de Motorista e Motorista Oficial.

Segundo a norma, autoriza a execução indireta dos serviços a extinção, parcial ou total, dos cargos. Entretanto, evidente que, por força de interpretação harmonizadora com o texto da Constituição Federal, tal execução indireta somente pode ocorrer em relação a atribuições que não conformem a atividade-fim do órgão.

Legislação e prática no âmbito do PCCTAE e dos institutos federais

Ressalvando os cargos extintos ou em extinção nos termos da própria Lei 9.632/1998 – e, ainda assim, desde que isto não implique o desempenho de atividade-fim do órgão –, não há margem para terceirização das atividades atinentes aos cargos integrantes do PCCTAE. A própria Lei nº. 11.091/2005 dispõe que o ingresso em tais cargos é mediante concurso público, devendo ser obedecidas às disposições do anexo II:

<sup>1</sup> Conversão da Medida Provisória nº 1.606-20, de 28 de abril de 1998.



**Art. 9º** O ingresso nos cargos do Plano de Carreira far-se-á no padrão inicial do 1º (primeiro) nível de capacitação do respectivo nível de classificação, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas a escolaridade e experiência estabelecidas no Anexo II desta Lei.

Se analisado tal anexo à luz do Decreto nº. 2.271/97, que rege as contratações de serviços pela Administração Pública Federal, vislumbra-se que as atividades desenvolvidas pelos servidores ocupantes dos quadros-elencados não podem ser terceirizadas por serem inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação.

A Lei nº.11.740/2008, por sua vez, apenas criou cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação destinados a instituições federais de educação profissional e tecnológica e de ensino superior, o que, segundo a interpretação literal do art. 1º, §2º do Decreto nº. 2.271/97, não confere a possibilidade de terceirização das atividades inerentes aos cargos incluídos no anexo II da Lei 11.091/2005.

---

## **2. Considerações acerca da aplicação prática do instituto da terceirização no serviço público – afronta a princípios constitucionais**

---

Ainda que haja autorização legal para a terceirização no serviço público, observados os limites pertinentes, a prática que vem sendo adotada pela Administração Pública aponta, em verdade, diversas distorções decorrentes da utilização do instituto.

E a conclusão da doutrina especializada é no sentido de que, da forma com que vem sendo realizada e difundida a terceirização, esta tem-se mostrado mais um desserviço à Administração e aos usuários do serviço público do que um elemento a racionalizar a prática administrativa. Ademais, tem-se verificado a violação de diversos dispositivos constitucionais.

Inicialmente, frisa-se que do ponto de vista de gestão, o objetivo da terceirização não é apenas a redução de custos, mas também trazer agilidade, flexibilidade e competitividade. Contudo, é necessário criar parâmetros para que não haja choque entre a sua utilização e a disciplina da livre acessibilidade e da seleção pública previstas na Constituição<sup>2</sup>.

Nesse sentido, tratando especificamente da prática de terceirização que vem sendo adotada pelos órgãos públicos, destaca-se que *a forma encontrada até hoje para suprir as necessidades de serviços, pela contratação de mão-de-obra terceirizada constitui uma ameaça à boa gestão pública, tanto pela ausência de garantias de qualidade dos serviços*

---

<sup>2</sup> FERRAZ, Luciano. **Função Administrativa**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 8, nov/dez – 2006/jan de 2007. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luciano-ferraz/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-terceirizacao-de-mao-de-obra-no-servico-publico>>. Acesso em 09/07/2013.



*quanto pela baixa eficiência dos métodos de contratação dos empregados. Hoje terceirização no setor público brasileiro é sinônimo de contratação de “cabeças” e homens-hora, modalidades que não proporcionam ao administrador público a melhor gestão dos serviços executados<sup>3</sup>.*

*Quanto ao ponto, tem-se que um dos principais riscos da terceirização é contratar empresas inadequadas para realizar os serviços, sem competência e idoneidade financeira, pois poderão advir problemas principalmente de natureza trabalhista<sup>4</sup>.*

Pertinente registrar o entendimento do STF no sentido de que, havendo culpa *in eligendo*, *in vigilando* ou *in omittendo*, incide a responsabilidade subsidiária do ente público:

RECLAMAÇÃO – ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA, COM EFEITO VINCULANTE, NO EXAME DA ADC 16/DF – INOCORRÊNCIA – RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR DÉBITOS TRABALHISTAS (LEI Nº 8.666/93, ART. 71, § 1º) – ATO JUDICIAL RECLAMADO PLENAMENTE JUSTIFICADO, NO CASO, PELO RECONHECIMENTO DE SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE CULPA “IN VIGILANDO”, “IN ELIGENDO” OU “IN OMITTENDO” – DEVER LEGAL DAS ENTIDADES PÚBLICAS CONTRATANTES DE FISCALIZAR O CUMPRIMENTO, POR PARTE DAS EMPRESAS CONTRATADAS, DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS REFERENTES AOS EMPREGADOS VINCULADOS AO CONTRATO CELEBRADO (LEI Nº 8.666/93, ART. 67) – ARGUIÇÃO DE OFENSA AO POSTULADO DA RESERVA DE PLENÁRIO (CF, ART. 97) – SÚMULA VINCULANTE Nº 10/STF – INAPLICABILIDADE – INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE JUÍZO OSTENSIVO OU DISFARÇADO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE QUALQUER ATO ESTATAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (Rcl 12580 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-048 DIVULG 12-03-2013 PUBLIC 13-03-2013)

Destaca-se o seguinte trecho do voto-condutor do acórdão:

**Cumpre assinalar, por necessário, que o dever legal** das entidades públicas contratantes *de fiscalizar* a idoneidade das empresas que lhes prestam serviços **abrange não apenas o controle prévio** à contratação –**consistente** em exigir, *das empresas licitantes*, a apresentação dos documentos aptos a demonstrar a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a situação econômico-financeira, a regularidade fiscal e o cumprimento do

<sup>3</sup> RAMOS, Antônio Carlos. **Terceirização no Governo**. 2009. In Revista Tema. Disponível em <<http://www1.serpro.gov.br/publicacoes/tema/173/materia12.htm>>. Acesso em 09/07/2013.

<sup>4</sup> INHOFF, Márcia Moraes. MORTARI, Aline Perico. **Terceirização, Vantagens e Desvantagens para as Empresas**. In **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Edição Especial do 1º Simpósio de Iniciação Científica dos Cursos de Ciências Contábeis de Santa Maria. Universidade Federal de Santa Maria, julho de 2005. P. 88.





disposto no inciso XXXIII do artigo 7º da Constituição Federal (**Lei nº 8.666/93**, art. 27) –, **mas compreende, também, o controleconcomitante** à execução contratual, **viabilizador**, dentre outras medidas, *da vigilância efetiva e da adequada fiscalização* do cumprimento das obrigações trabalhistas **em relação** aos empregados vinculados ao contrato celebrado (**Lei nº 8.666/93**, art. 67).

Entretanto, não há notícias de que tal controle esteja ocorrendo de forma adequada na Administração Pública, o que é indício da possibilidade de responsabilização subsidiária da mesma – anulando, assim, um dos intuitos da terceirização, que é a redução de custos.

De outra parte, a prática atual tem implicado em afronta ao princípio da eficiência do serviço público. Sobre o tema, afirma-se que *temos no Brasil uma singular experiência no setor público, onde a prática da terceirização desvirtuou-se a tal ponto que alcançamos uma quase unanimidade a seu respeito: como está não atende aos propósitos do Estado*<sup>5</sup>.

O Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos - DIEESE elaborou relatório sobre o tema no ano de 2003, apontando que a questão da terceirização *tem se colocado como uma alternativa para a flexibilização da gestão do trabalho, apesar de ser uma alternativa extremamente polêmica e, não raro, perversa para os trabalhadores*<sup>6</sup>.

No tocante ao último aspecto destacado, existem levantamentos no sentido de que *um trabalhador terceirizado ganha, em média, metade do não terceirizado*<sup>7</sup>.

Ora, permitir que terceiros contratados exerçam as mesmas funções que servidores de carreira, por vezes laborando lado a lado, recebendo remunerações díspares, significa consentir com que seja violado o **princípio da isonomia, ou da igualdade**, assentado pela Constituição Federal como fundamento basilar da República e direito fundamental:

**Art. 3º.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

**Art. 5º.** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> DIEESE. **O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil**. Rio de Janeiro, 2003.

Disponível em <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAAF91A9E060F/Prod03\\_2007.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BAAF91A9E060F/Prod03_2007.pdf)>. Acesso em 09/07/2013.

<sup>7</sup> POCHMANN, Márcio. **A Superterceirização dos Contratos de Trabalho**. Apud SILVA, Ricardo Margonarida.

TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO – CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.

Disponível em <http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/039.pdf>. Acesso em 09/07/2013.



# SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

**SINASEFE** Fundado em 11 /11/ 1988 – CNPJ: 03.658.820/0001-63

Filiado à CSP- CONLUTAS e CEA

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...]

O princípio da isonomia preconiza o tratamento equânime, vedando a prática de discriminações injustificadas como a utilização de terceirizados e servidores de carreira exercendo as mesmas atividades sendo remunerados distintamente.

Além disso, a utilização de terceirizados para o desempenho de atribuições inerentes a de cargo público com o escopo de tão somente desonerar os cofres públicos, evitando, conseqüentemente, a realização de concursos públicos, ofende o **princípio da moralidade administrativa**, elencado no art. 37 da Constituição Federal, pelo qual é proibido à Administração Pública adotar condutas que não sejam pautadas por princípios éticos, de boa-fé e lealdade.

Outrossim, conforme já referido, é questionável a obediência ao **princípio da eficiência**<sup>8</sup>, também inscrito no art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual a Administração Pública deve pautar sua atuação na busca por resultados práticos de produtividade e de qualidade. Ao remunerar distintamente servidores e terceirizados que desenvolvem atividades de mesma complexidade e, por vezes, no mesmo ambiente de trabalho, há a desvalorização daqueles trabalhadores remunerados a menor, que são visivelmente desestimulados a serem eficientes no cumprimento de suas tarefas.

Não se pode ignorar, ainda, que a precarização da relação de trabalho implica afronta a dispositivos constitucionais de grande relevância:

**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

---

<sup>8</sup>**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)*



Por último, importa observar que a prática da terceirização pode ter por consequência também a burla à responsabilidade fiscal, nos termos a seguir elucidados<sup>9</sup>:

O problema está na questão de que, apesar da distinção entre aquilo que pode e o que não pode ser terceirizado dentro da esfera pública, a LRF não considera como despesa de pessoal os gastos oriundos de contratos de terceirização dessas atividades-meio, o que oferece ao gestor público a possibilidade de contornar a LRF através deste tipo de contrato. Segundo Krein(2007):

(A Lei de Responsabilidade Fiscal) “Em primeiro lugar, inibe a realização de concurso público, pois o funcionário contratado torna-se uma despesa permanente. Com isso, estimula a contratação temporária, emergencial, de comissionados etc. Em segundo lugar, estimula a terceirização, pois a contratação de outra empresa não é considerada despesa de pessoal” (Krein, 2007: p. 120).

O fato das despesas com contratação de mão-de-obra terceirizada não compor o total de gastos com folha de pagamento, possibilita ao gestor público fazer uso desse tipo de mão-de-obra sem colocar em risco o equilíbrio das suas contas de acordo com o que rege a LRF. Em certos casos para não ser penalizado de acordo com a lei, o gestor acaba por terceirizar inclusive funções de caráter próprio do estado, já que este não contrata via concurso público para não fazer crescer o tamanho da máquina administrativa.

Por todas estas razões, que indicam violações a princípios constitucionais da legalidade, do concurso público, da moralidade e da eficiência, mostra-se irregular o uso indiscriminado da terceirização no serviço público, bem como inapropriada a prática que vem sendo adotada pela Administração Federal mesmo nos casos de terceirização permitida.

---

### **3. Considerações finais**

---

Do exposto, depreende-se que a terceirização no âmbito do serviço público deve observar os estritos limites que decorrem das normas ou princípios constitucionais, em especial o da exigência de concurso público. Não podem, portanto, ser objeto de terceirização atividades-fim da Administração, limitando-se a execução indireta a tarefas materiais acessórias. Assim, a utilização indiscriminada do instituto da terceirização implica em violação aos princípios da isonomia, moralidade e eficiência e vem sendo aplicado com critérios falhos e de forma a provocar a violação de princípios e normas constitucionais.

---

<sup>9</sup>SILVA, Ricardo Margonarida. **TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO – CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**. P. 3-4. Disponível em <<http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/039.pdf>>. Acesso em 09/07/2013.