



**IBRAHIM GONÇALVES SAIGG**

**TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA FEDERAL: efeitos da Instrução Normativa nº  
2/2008<sup>1</sup> na execução da despesa orçamentária**

**Brasília**

**2014**

---

<sup>1</sup> Instrução Normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**IBRAHIM GONÇALVES SAIGG**

**TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA FEDERAL: efeitos da Instrução Normativa nº  
2/2008 na execução da despesa orçamentária**

**Trabalho final apresentado ao Instituto Legis-  
lativo Brasileiro - ILB, do Senado Federal, pa-  
ra aprovação no curso de pós-graduação em  
Administração Legislativa, e obtenção do tí-  
tulo de especialista.**

**Orientador: Me. Paulo Roberto Alonso Viegas**

**Brasília**

**2014**

### **Autorização**

**Autorizo a divulgação do texto completo nos sítios do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União e da Assembleia Legislativa do Distrito Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.**

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Data:** ...../...../2014

**Saigg, Ibrahim Gonçalves**

**Terceirização de Mão-de-obra na Administração Pública Federal: efeitos da Instrução Normativa nº 2/2008 na execução da despesa orçamentária / Ibrahim Gonçalves Saigg. Brasília: s.ed. 2014.**

**80 f.**

**Monografia – Curso de Pós-graduação em Administração Legislativa – Instituto Legislativo Brasileiro – Senado Federal, 2014.**

**1. (Terceirização). 2. (Mão de obra). I. Terceirização de Mão de obra na Administração Pública Federal.**

**TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA FEDERAL: efeitos da Instrução Normativa nº  
2/2008 na execução da despesa orçamentária**

**Trabalho final apresentado ao Instituto Legisla-  
tivo Brasileiro - ILB, do Senado Federal, para  
aprovação no curso de pós-graduação em Ad-  
ministração Legislativa, e obtenção do título de  
especialista.**

**Aluno: Ibrahim Gonçalves Saigg**

**Banca examinadora:**

---

**Me. Paulo Roberto Alonso Viegas – Orientador**

---

**Me. Luís Otavio Barroso da Graça – Examinador**

**Brasília, 10 de dezembro de 2014.**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a  
Margarete, quem muito me incentivou,  
Caio, Hugo e Patrick, quem espero incentivar, e  
à memória do meu pai e irmãos, cujo legado a  
consciência e os atos não deixarão dissipar.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço

aos professores, pelas lições,

ao Orientador Paulo Viegas, pelas sábias e oportunas intervenções,

aos agentes públicos que fomentam a disseminação do conhecimento,

à sociedade brasileira, patrocinadora da escola de gestão legislativa.

*Quem quer passar além do Bojador  
Tem que passar além da dor.  
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,  
Mas nele é que espelhou o céu.*

*(Fernando Pessoa)*

## RESUMO

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008 alterou as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados no âmbito do Executivo Federal, prevendo, entre outras disposições, a adoção de unidade de medida para mensurar os resultados da contratação, de modo que o pagamento à empresa contratada seja feito com base nos resultados apurados. Considerando a hipótese de que o modelo de terceirização baseado na mensuração de resultado teria quebrado o ritmo de crescimento acelerado das despesas com terceirização de mão de obra, sobretudo no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal, o estudo comparou, mediante tratamento estatístico dos dados orçamentários, os gastos realizados antes da IN-02 com os executados depois. Os testes estatísticos revelaram que, no período de 2003 a 2008, os gastos com terceirização de mão de obra cresceram exponencialmente. Com base nas equações de crescimento do período 2003-2008, foram projetados valores até 2013. A comparação entre os valores projetados e reais mostrou que houve queda no ritmo de crescimento dos respectivos gastos, tanto no Executivo como no Legislativo e no MPU. No Judiciário, a queda foi insignificante. Embora se esperasse que a desaceleração ocorresse com mais vigor no Executivo, que editou a IN-02, as maiores quedas no ritmo de crescimento das despesas ocorreram no MPU e, principalmente, no Poder Legislativo, o que motivou a análise dos gastos na Câmara dos Deputados, Senado Federal e TCU. Restou evidenciado que a queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Legislativo, após 2008, decorreu da estagnação dos respectivos gastos no Senado, por motivos alheios à IN-02. Embora os testes estatísticos tenham reforçado a hipótese de queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Executivo, seria mais prudente afirmar que a queda não foi tão significativa e que a IN-02 não inibiu as despesas na intensidade que se esperava.

**Palavras-chave:** administração pública federal, terceirização, mão de obra, orçamento público.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1 – Variação Percentual (com Base Fixa no Ano 1: 2003 e 2008) das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), na Administração Federal (2003 a 2008 e 2008 a 2013) ..... 37
- Gráfico 2 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Executivo Federal (2003 a 2013) ..... 41
- Gráfico 3 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Executivo Federal (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial ..... 42
- Gráfico 4 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Judiciário Federal (2003 a 2013) ..... 45
- Gráfico 5 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Judiciário Federal (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial ..... 46
- Gráfico 6 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Legislativo Federal (2003 a 2013) ..... 49
- Gráfico 7 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Legislativo Federal (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial ..... 50
- Gráfico 8 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de

Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no MPU (2003 a 2013) .....	53
Gráfico 9 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Ministério Público da União (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial .....	54
Gráfico 10 – Variação Percentual (com Bases Fixas em 2003 e 2008) das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) nos Poderes da União (2003 a 2008 e 2008 a 2013) .....	56
Gráfico 11 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), na Câmara dos Deputados (2003 a 2013), incluindo a Projeção Exponencial das Despesas com Terceirização de Mão de Obra .....	61
Gráfico 12 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Senado Federal (2003 a 2013), incluindo a Projeção Linear das Despesas com Terceirização de Mão de Obra .....	64
Gráfico 13 – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elemento de Despesa “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no TCU (2003 a 2013) .....	67
Gráfico 14 – Variação Percentual (com Bases Fixas em 2003 e 2008) das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) nos Órgãos do Poder Legislativo Federal (2003 a 2008 e 2008 a 2013) .....	69

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Despesas Anuais com Terceirização na Administração Federal, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “35 - Serviços de Consultoria”, “36 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 35
- Tabela 2 – Despesas Anuais com Terceirização no Poder Executivo, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 40
- Tabela 3 – Despesas Anuais com Terceirização no Poder Judiciário, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 44
- Tabela 4 – Despesas Anuais com Terceirização no Poder Legislativo, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) .. 48
- Tabela 5 – Despesas Anuais com Terceirização no Ministério Público da União, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 52
- Tabela 6 – Despesas Anuais com Terceirização na Câmara dos Deputados, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 59
- Tabela 7 – Despesas Anuais com Terceirização no Senado Federal, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 62
- Tabela 8 – Despesas Anuais com Terceirização no Tribunal de Contas da União, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013) ..... 66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DJ	Diário da Justiça
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (extinto)
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU	Ministério Público da União
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTO	Manual Técnico de Orçamento
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA APLICADA.....</b>	<b>15</b>
2.1	Universo e origem dos dados quantitativos .....	15
2.2	Classificação dos dados quantitativos .....	16
2.3	Tratamento dos dados quantitativos.....	18
<b>3</b>	<b>CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO.....</b>	<b>20</b>
3.1	Terceirização de serviços e terceirização de mão de obra.....	20
3.1.1	Relação de emprego na terceirização irregular de mão de obra .....	21
3.2	Terceirização de mão de obra no ordenamento jurídico brasileiro .....	22
3.2.1	Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho.....	23
<b>4</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....</b>	<b>24</b>
4.1	Terceirização de mão de obra na administração pública federal .....	25
4.2	Críticas à terceirização de mão de obra na administração pública .....	27
4.3	Substituição de servidores e empregados públicos por terceirizados .....	29
4.3.1	Alternativas à substituição de servidores por terceirizados .....	30
4.4	Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008.....	31
<b>5</b>	<b>GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL .....</b>	<b>34</b>
5.1	Comparação entre os gastos com terceirização de mão de obra e os de outros serviços de pessoa jurídica na administração federal .....	36
<b>6</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NOS PODERES DA UNIÃO .....</b>	<b>39</b>
6.1	Terceirização de mão de obra no Poder Executivo .....	39
6.1.1	Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica no Poder Executivo .....	41
6.1.2	Crescimento da terceirização de mão de obra no Executivo.....	42
6.2	Terceirização de mão de obra no Poder Judiciário .....	43
6.2.1	Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica no Poder Judiciário .....	45
6.2.2	Crescimento da terceirização de mão de obra no Judiciário .....	46
6.3	Terceirização de mão de obra no Poder Legislativo.....	47
6.3.1	Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica no Poder Legislativo .....	49

6.3.2	Crescimento da terceirização de mão de obra no Legislativo.....	50
6.4	Terceirização de mão de obra no Ministério Público da União .....	51
6.4.1	Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica no Ministério Público da União.....	53
6.4.2	Crescimento da terceirização de mão de obra no MPU.....	54
6.5	Análise comparativa do crescimento da terceirização de mão de obra nos Poderes da União e no MPU.....	55
6.5.1	Considerações sobre o crescimento da terceirização de mão de obra .....	57
<b>7</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NOS ÓRGÃOS DO LEGISLATIVO .....</b>	<b>59</b>
7.1	Terceirização de mão de obra na Câmara dos Deputados.....	59
7.1.1	Crescimento da terceirização de mão de obra na Câmara e comparação com os gastos referentes a outros serviços de pessoa jurídica.....	60
7.2	Terceirização de mão de obra no Senado Federal .....	62
7.2.1	Crescimento da terceirização de mão de obra no Senado e comparação com os gastos referentes a outros serviços de pessoa jurídica.....	63
7.2.2	Causas da desaceleração dos gastos com terceirização de mão de obra no Senado Federal .....	65
7.3	Terceirização de mão de obra no Tribunal de Contas da União .....	65
7.3.1	Comparação entre os gastos com terceirização de mão de obra no TCU e as despesas referentes a outros serviços de pessoa jurídica .....	66
7.3.2	Modelos de terceirização utilizados pelo TCU .....	68
7.4	Análise comparativa do crescimento da terceirização de mão de obra no Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União.....	69
<b>8</b>	<b>TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA APÓS A IN-06/2013 .....</b>	<b>71</b>
8.1	Relatório integrante do Acórdão nº 1.214/2013 – TCU Plenário.....	71
8.2	Alterações promovidas pela IN-06/2013 na IN-02 .....	72
8.3	Perspectivas para a terceirização de mão de obra no setor público.....	73
<b>9</b>	<b>ANÁLISE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>75</b>
9.1	Conclusão .....	77
9.2	Considerações Finais.....	77

## 1 INTRODUÇÃO

A terceirização na administração pública é uma prática comum, envolvendo um número considerável de empresas ou pessoas físicas contratadas para a prestação de serviços, de forma continuada ou esporádica. Os contratos de terceirização são diversos e abrangem vários tipos de serviços<sup>2</sup>: consultoria, técnico profissional, apoio administrativo, suporte de TI (Tecnologia de Informação), processamento de dados, vigilância, conservação e limpeza, copa e cozinha, manutenção predial, manutenção de máquinas, equipamentos e veículos, e outros. Os serviços terceirizados são classificados como Serviços de Consultoria, Serviços de Pessoa Física, Serviços de Pessoa Jurídica e Locação de Mão de Obra.

A Locação de Mão de Obra, também denominada “terceirização de mão de obra”, é aplicável aos casos em que o contrato de terceirização especifique o quantitativo físico de pessoal que a empresa contratada (pessoa jurídica) utilizará na prestação de serviços continuados, geralmente em postos de trabalho de manutenção e limpeza, vigilância, recepção, copa e cozinha, apoio administrativo e outros<sup>3</sup>.

Até 2008, a terceirização de serviços vinha sendo disciplinada, no âmbito do Poder Executivo Federal, pela Instrução Normativa/MARE<sup>4</sup> nº 18/1997, a qual permitia que nos contratos de terceirização de mão de obra a contratada fosse remunerada por postos de trabalho ou com base na quantidade de horas de serviço, quando o contrato especificasse o quantitativo de pessoal alocado. Em 2008, porém, após insistentes recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de que o planejamento das contratações estabelecesse os resultados a serem obtidos, foi instituída a Instrução Normativa 02/2008 (IN-02), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que alterou as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados no âmbito do Executivo Federal. Entre outras disposições, a IN-02 prevê a adoção de unidade de medida que permita mensurar os resultados da contratação, de modo que o pagamento à empresa contratada seja feito com base nos resulta-

---

<sup>2</sup> Conforme metodologia adotada pelo TCU (Brasil, 2013, p. 106-108).

<sup>3</sup> Conforme Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2012, p. 61).

<sup>4</sup> Instrução Normativa do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

dos apurados, evitando-se, sempre que possível, remunerar a empresa por postos de trabalho ou com base na quantidade de horas de serviço<sup>5</sup>, como era admitido pela IN/MARE 18/1997, que foi revogada.

Supõe-se que a nova exigência introduzida pela IN-02 de mensuração de resultados para fins de pagamento dos serviços contratados, em vez da mera retribuição por quantidade de postos de trabalho ou horas de serviço, tenha afetado o crescimento das despesas com terceirização no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal. A hipótese natural é que, depois de 2008, deve ter havido uma queda no ritmo de crescimento dos gastos com Locação de Mão de Obra, não apenas no Executivo, mas em todos os poderes da União, bem como no Ministério Público da União – MPU.

Para se ter uma ideia do montante de recursos envolvidos, vale informar que no exercício de 2013, foram empenhados pela Administração Federal mais de R\$ 23,4 bilhões com a terceirização. Desse total, R\$ 6,9 bilhões correspondiam à terceirização de mão de obra, sendo que o Poder Executivo foi responsável por quase 80% desse valor. Entende-se que sem a mudança do modelo de terceirização introduzida pela IN-02 essa despesa teria sido ainda maior. Contudo, somente a apuração, a comparação e a análise dos números referentes às despesas executadas antes e depois de 2008 podem dar a resposta definitiva.

Com o propósito de certificar se houve de fato inflexão na tendência de crescimento acelerado das despesas com terceirização de mão de obra na Administração Federal depois da IN-02, o presente estudo busca verificar a evolução das despesas realizadas no âmbito da administração pública federal.

---

<sup>5</sup> Conforme disposto no art. 11 da IN-SLTI/MPOG 02/2008.

## 2 METODOLOGIA APLICADA

Ainda que a IN-02 alcance apenas os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG<sup>6</sup>), ou seja, o Poder Executivo Federal, este estudo inclui também a verificação dos dados da execução orçamentária com terceirização no Poder Judiciário, no Poder Legislativo e no Ministério Público da União, vez que as recomendações do TCU que motivaram a adoção da IN-02 se destinam a todos os órgãos da Administração Federal. Nesse sentido, o emprego da expressão “administração pública federal”, no presente estudo, abrange a administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes da União e MPU.

Considerando que o presente estudo se insere em área de interesse da Administração Legislativa, os dados quantitativos referentes ao Poder Legislativo são demonstrados também de forma separada por órgão integrante (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União).

### 2.1 Universo e origem dos dados quantitativos

Os dados quantitativos referentes à execução orçamentária das despesas com terceirização abrangem o período de 2003 a 2013. Os valores anteriores à IN-02 são confrontados com os seguintes. Assim, o exercício de 2008 corresponde ao fim do primeiro intervalo (2003 a 2008), bem como ao início do segundo (2008 a 2013). Dessa forma, é possível analisar a evolução das despesas em cada intervalo de seis exercícios, confrontando as despesas de 2008 com as de 2003 e as de 2013 com as de 2008.

Os valores originários das despesas nos Poderes da União e no Ministério Público constam do banco de dados “Siga Brasil”, disponibilizado na *internet* pelo Senado Federal. A extração das informações levou em consideração os critérios e classificações indicados neste tópico.

---

<sup>6</sup> Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, conforme art. 1º, § 1º, do Decreto nº 1.094/1994.

## 2.2 Classificação dos dados quantitativos

Os valores da execução orçamentária correspondem às despesas empenhadas em cada exercício, filtradas com base nos Elementos de Despesas da classificação orçamentária quanto à Natureza da Despesa<sup>7</sup>, constantes do Manual Técnico de Orçamento (MTO<sup>8</sup>).

De acordo com o Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República (Brasil, 2013b, p. 106-108), elaborado pelo TCU, a terceirização compreende os seguintes elementos: “35 – Serviços de Consultoria”, “36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, “**37 – Locação de Mão de Obra**” e parte do “39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Segundo o critério adotado pelo TCU, e acolhido no presente estudo, nem todos os subelementos de despesa agrupados no Elemento 39 dizem respeito à terceirização de serviço. Assim, a execução orçamentária referente ao Elemento 39 compreende somente os seguintes Subelementos de Despesa:

- 05 - Serviços Técnicos Profissionais;
- 08 - Manutenção de Software;
- 13 - Perícias Técnicas - Justiça Gratuita;
- 16 - Manutenção e Conservação de Bens Imóveis
- 17 - Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos;
- 19 - Manutenção e Conservação de Veículos;
- 20 - Manutenção e Conservação de Bens Móveis de Outras Naturezas;
- 27 - Suporte de Infraestrutura de T.I.;
- 28 - Suporte a Usuários de T.I.;
- 42 - Serviços de Caráter Secreto ou Reservado;
- 46 - Serviços Domésticos;
- 54 - Serviços de Creches e Assistência Pré-Escolar;
- 56 - Serviços de Perícia Médica-Odontológica para Benefícios;
- 57 - Serviços de Processamento de Dados;
- 61 - Serviços de Socorro e Salvamento;
- 65 - Serviços de Apoio ao Ensino;
- 73 - Transporte de Servidores;
- 77 - Vigilância Ostensiva;
- 78 - Limpeza e Conservação;

---

<sup>7</sup> Somente valores atribuíveis aos Órgãos Orçamentários são considerados no presente estudo, excluindo-se, portanto, os referentes a Encargos Financeiros da União (71000), Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (73000) e a Operações Oficiais de Crédito (74000).

<sup>8</sup> O MTO contém instruções sobre o processo orçamentário da União, e é atualizado anualmente por meio de Portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no uso das atribuições previstas no Decreto nº 6.081/2007, Anexo I, art. 16, inciso III.

- 79 - Serviços de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional;
- 89 - Manutenção de Repartições de Serviço no Exterior; e
- 95 - Manutenção e Conservação de Equipamentos de Processamento de Dados.

Embora as despesas classificadas no Elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal) sejam decorrentes de contratos de terceirização, o TCU as analisa juntamente com as despesas de pessoal (Brasil, 2013b, p. 222), por força do disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF)<sup>9</sup>. O presente estudo, no entanto, inclui os valores registrados no Elemento 34 na análise das despesas com terceirização de mão de obra, vez que tais contratos possuem características similares aos de Locação de Mão de Obra, estando submetidos aos preceitos da IN-02.

Em relação à terceirização de mão de obra, O MTO determina (Brasil, 2012, p. 61) que sejam classificadas como Locação de Mão de Obra (Elemento 37) as “despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado”. Por seu turno, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), dispõe em seu art. 18, § 1º, que “os valores dos contratos de **terceirização de mão-de-obra**<sup>10</sup> que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”. Assim, os Elementos que representam as despesas com terceirização de mão de obra, são: “37 – Locação de Mão de Obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”. Os códigos completos da classificação quanto à Natureza da Despesa são os seguintes: **3.3.90.37** (categoria econômica: 3 – Despesas Correntes; grupo: 3 – Outras Despesas Correntes; modalidade de aplicação: 90 – Aplicações Diretas; e elemento: 37 – Locação de Mão-de-obra) e **3.1.90.34** (categoria econômica: 3 – Despesas Correntes; grupo: 1 – Pessoal e Encargos Sociais; modalidade de aplicação: 90 – Aplicações Diretas; e elemento: 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização).

Considerando que os preceitos da IN-02 também se aplicam com intensidade às contratações cujas despesas são registradas no Elemento de Despesa “39 – Ou-

---

<sup>9</sup> Apesar de constar da LRF, a legalidade da terceirização de Pessoal é frequentemente questionada.

<sup>10</sup> A LRF é o único diploma legal que utiliza a expressão “terceirização de mão de obra”.

tros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, o estudo apresenta a evolução dos gastos registrados no citado Elemento, para fins de comparação com as despesas referentes à terceirização de mão de obra (Elementos “37 – Locação de Mão de Obra” e “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”). Convém salientar que os “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (Elemento 39) guardam certa similaridade com a “Locação de Mão de Obra” (Elemento 37), pois ambas registram gastos com serviços contratados, sendo que a “Locação de Mão de Obra” se aplica aos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado. Se o contrato não especificar o quantitativo de empregados, utiliza-se o Elemento 39.

### 2.3 Tratamento dos dados quantitativos

Os números anteriores ao ano de 2013 que representam valores em moeda foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, de acordo com os seguintes deflatores (Brasil, 2014b, p. 17):

**Quadro de índices e deflatores:** com base na série histórica da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), acumulado por ano.

Ano:	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Varição:</b>	9,30%	7,60%	5,69%	3,14%	4,46%	5,90%	4,31%	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%
<b>Deflator:</b>	1,7113	1,5904	1,5048	1,4590	1,3967	1,3189	1,2644	1,1938	1,1210	1,0591	1,0000

Fonte: IBGE.

Nota: o deflator de cada ano corresponde à variação acumulada dos anos subsequentes.

A evolução das despesas reais<sup>11</sup> com terceirização de mão de obra (Elementos 34 e 37) no primeiro intervalo de período (2003 a 2008) é confrontada com a evolução das despesas reais no segundo intervalo (2008 a 2013).

O teste da hipótese de que depois de 2008 teria havido uma queda no ritmo de crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra é feito por meio de regressão linear (dada pela equação “ $Y = m.X + b$ ”) e regressão exponencial (dada pela equação “ $Y = b \cdot m^X$ ”) dos dados agrupados referentes ao primeiro intervalo de

<sup>11</sup> Valores reais correspondem a valores deflacionados pela aplicação de índice de preços que mede a inflação ou desvalorização da moeda (Hoffmann, 2001, p. 329), ou seja, são valores atualizados.

período (2003-2008), com utilização das respectivas funções “PROJ.LIN” e “PROJ.LOG” da planilha Microsoft Excel.

Os valores projetados com base nas equações resultantes são, então, confrontados com os dados conhecidos, apurando-se os respectivos coeficientes de correlação (calculado por meio da função estatística CORREL<sup>12</sup> da planilha Microsoft Excel), com o objetivo de verificar qual das projeções calculadas (linear ou exponencial) apresenta valores mais aderentes aos dados conhecidos, ou seja, se a série temporal é melhor representada por um modelo linear ou não-linear. De acordo com Hoffmann (1991, p. 343), “é importante ter em mente que nem todas as situações são bem aproximadas por uma equação linear”. Por isso, segundo o autor, “em geral é necessário desenvolver um trabalho preliminar para determinar se um modelo linear é adequado”.

Por fim, a equação resultante da regressão do intervalo 2003-2008 é utilizada para projetar os valores de tendência para o intervalo seguinte (2008-2013), os quais são comparados com os respectivos valores reais.

---

<sup>12</sup> A Função CORREL utiliza a técnica de correlação do momento do produto Pearson (*r de Pearson*).

### 3 CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO

A Terceirização, assim entendida como a transferência a terceiros de atividades acessórias do processo produtivo das empresas, teria surgido nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, notadamente na indústria bélica, em decorrência da grande demanda por armamentos. Ainda no século XX, nas décadas de 50 e 60, a técnica teria sido introduzida no Brasil, por meio das empresas do setor automobilístico (Ramos, 2001, p. 48-49).

Atualmente, a terceirização está mais associada ao fenômeno da globalização da economia, marcada pela presença de grandes empresas multinacionais e por uma acirrada disputa por mercados consumidores. Nesse contexto, a busca por maior eficiência e a redução dos custos de produção têm sido fatores determinantes para as empresas na manutenção ou na conquista de novos mercados. Assim, ganha espaço o modelo empresarial baseado na racionalização do processo de produção e na redução da estrutura administrativa e de estoque, com a utilização de novas técnicas de produção e de administração, nas quais se insere a terceirização de atividades secundárias. Os avanços tecnológicos nas áreas de produção, transporte e comunicação têm contribuído para impulsionar a aplicação desse modelo no ambiente econômico presente (Ramos, 2001, p. 32 a 39).

Para Marques e Abud (2007, p. 24), a terceirização é a transferência da produção de bens ou serviços para outra empresa ou pessoa. Essa descentralização das atividades da empresa, segundo Marques e Abud, “decorre da necessidade de especialização e aperfeiçoamento das atividades, da redução de custos e do desenvolvimento de novas técnicas de administração para melhor gestão de negócios e aumento de produtividade”.

#### 3.1 Terceirização de serviços e terceirização de mão de obra

Contrata-se serviço quando é possível detalhar a especificação técnica do objeto pretendido, bem como dimensioná-lo, ainda que por estimativa. Na contratação de serviços, o prestador é integralmente responsável pelos meios para a sua consecução, administrando a mão de obra e os insumos necessários sem interferência gerencial do contratante, exceto quanto à fiscalização dos resultados relativos aos

aspectos qualitativos e quantitativos. Por outro lado, na terceirização de mão de obra, nem sempre é possível dimensionar ou especificar completamente os serviços. Nesse caso, são fixados os quantitativos e as categorias de empregados que serão disponibilizados para a realização dos serviços contratados, bem como as respectivas remunerações, encargos e insumos, com base na legislação pertinente e nos limites definidos pelo contratante, de modo que o principal componente do custo do objeto contratado é a própria força de trabalho envolvida, com dedicação exclusiva ao contratante. Na terceirização de mão de obra, a execução das tarefas ocorre necessariamente nas dependências da contratante, sob sua supervisão direta ou indireta, enquanto que na contratação de serviços o local de execução depende da natureza do objeto contratado.

Outra diferença entre a contratação de serviços e a terceirização de mão de obra está no critério de seleção do fornecedor. Na contratação de serviços, é necessário que a empresa selecionada seja especialista na execução dos serviços, tendo estrutura e capacidade técnica para prestá-los adequadamente, haja vista que não se trata de mera intermediação de trabalhadores. Já na terceirização de mão de obra, a especialização da contratada está relacionada à administração de pessoas (contratação, elaboração de folha de pagamento, recolhimento de encargos e tributos, aplicação da legislação trabalhista, previdenciária e complementar), ou seja, a especialidade da contratada é a própria intermediação da força de trabalho, admitindo-se que uma mesma empresa possa atuar em ramos diversos, como informática, limpeza, comunicação, vigilância e recepção, ao mesmo tempo.

A terceirização de mão de obra, portanto, é caracterizada pela contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços, cujos empregados envolvidos diretamente na execução dos serviços contratados são alocados pelo empregador (empresa contratada) nos postos de serviços localizados nas dependências do contratante, em regime de dedicação exclusiva.

### **3.1.1 Relação de emprego na terceirização irregular de mão de obra**

Na opinião de Carelli (2003, p. 74), a terceirização mediante intermediação de mão de obra demonstra a real intenção do empresariado de repassar a terceiro a

condição de empregador na relação empregatícia, bem como a responsabilidade sobre os encargos e direitos trabalhistas dos empregados.

A contratação de serviços mediante cessão de mão de obra pode ser considerada ilegal se ficar caracterizada a relação de emprego entre o trabalhador e a pessoa jurídica contratante dos serviços, considerando a legislação aplicável, em especial a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Estando presente a habitualidade na prestação dos serviços e o pagamento de salário, a relação de emprego restará confirmada se também existir a pessoalidade e a subordinação direta do empregado ao tomador dos serviços, afinal, “considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário” (CLT, art. 3º).

Também será considerada ilegal a terceirização de mão de obra destinada à prestação de serviços referentes à atividade-fim do contratante, na forma do art. 2º e parágrafo único do art. 5º da Instrução Normativa nº 3/1997, do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. De acordo com Martins (2005, p. 135-137), a atividade-fim poderia ser comparada, por analogia, à atividade preponderante da empresa, definida nos seguintes termos do § 2º do art. 581 da CLT:

Entende-se por atividade preponderante a que caracterizar a unidade de produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades convirjam, exclusivamente em regime de conexão funcional.

### **3.2 Terceirização de mão de obra no ordenamento jurídico brasileiro**

A terceirização de mão de obra ainda não dispõe de norma própria no ordenamento jurídico brasileiro. A regulamentação ocorre indiretamente, mediante a combinação e a aplicação de normas afins. Entre essas normas estão o Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho - CLT), a Lei nº 6.019/1974 (contratação de trabalho temporário) e a Lei nº 7.102/1983 (contratação de serviços de vigilância), conforme Castro (2000, p. 118-128). Na Lei Orgânica da Seguridade Social, a terceirização é tratada como contratação de “serviços executados mediante cessão de mão de obra” (Lei nº 8.212/1991, art. 31).

Martins (2005, p. 157) parte do pressuposto de que inexistente norma vedando a contratação de serviços por terceiro, e que nem sempre a contratação de trabalha-

dores por empresas interpostas é ilegal. Para o autor, é preciso estabelecer a distinção entre terceirização lícita e ilícita, sendo legal a terceirização que observa os preceitos relativos aos direitos dos trabalhadores. A terceirização ilegal, segundo Martins (p. 158) é aquela que se refere à locação permanente de mão de obra, que pode dar ensejo a fraudes e a prejuízos aos trabalhadores.

### **3.2.1 Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho**

A ausência de uma legislação específica que regulasse a terceirização de mão de obra levou o Tribunal Superior do Trabalho a firmar jurisprudência sobre o assunto, por meio da Súmula nº 331. De acordo com Ramos (2001, p. 64), o Enunciado nº 331 “tem assumido uma certa feição de lei, traçando os limites da terceirização lícita”. O Enunciado afirma que é ilegal a contratação de trabalhadores por meio de empresa interposta, ficando configurado o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de contratação de trabalho temporário e nas seguintes situações: contratação de serviços de vigilância, serviços de conservação e limpeza, e serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistam a pessoalidade e a subordinação direta.

Apesar de o Enunciado assegurar que a contratação de serviços especializados ligados à atividade-meio não gera vínculo empregatício com o tomador, Ramos (2001, p. 70) adverte que “a distinção entre atividade-meio e atividade-fim longe está de ser objetiva, não constituindo pilar seguro para alicerçar a diferença entre terceirização lícita e ilícita”.

No que diz respeito à caracterização de vínculo empregatício, a Súmula 331 guarda relação com os dispositivos da CLT, sobretudo o art. 3º e o § 2º do art. 581.

Entende-se que a Súmula 331 visa, sobretudo, evitar fraudes e eventuais prejuízos aos trabalhadores terceirizados. De acordo com o enunciado, o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, pode implicar a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações.

#### 4 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Na administração pública, a terceirização também está associada à eficiência e economia de recursos, refletindo as mudanças que acontecem na sociedade. O crescimento do Estado e das despesas públicas, na segunda metade do século passado, foi apontado como a causa dos principais males econômicos: inflação, estagnação e desemprego. A partir da década de 1980, são implementadas reformas com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado, diminuindo sua presença em atividades econômicas, sobretudo por meio de privatização de empresas estatais e da concessão de serviços públicos à iniciativa privada.

No esteio da desestatização e redução do tamanho do Estado, ganha impulso a terceirização na administração pública, caracterizada pela contratação de empresas privadas para a prestação de serviços, em substituição à execução direta por parte do setor público (Ramos, 2001, p. 39-47).

A preocupação com o crescimento da estrutura estatal no Brasil não é recente, remonta aos anos 1960, com o advento do Decreto-Lei nº 200/1967, que prevê, em seu art. 10, a execução descentralizada de atividades da Administração, inclusive para órbita privada.

A Constituição Federal de 1988 também buscou limitar a exploração de atividades econômicas pelo Estado (art. 173), tendo consagrado o princípio da livre concorrência na economia (art. 170). No entanto, somente nos anos 1990, em razão da conjuntura de crises econômica e política, é que foram tomadas medidas efetivas para reduzir o tamanho da estrutura estatal, por meio de programas de desestatização e de reforma do Estado. Nessa linha, em 1995 foi implementado o Plano Diretor da Reforma do Estado, envolvendo a privatização de empresas estatais e prevendo a terceirização de atividades auxiliares ou de apoio (limpeza, vigilância, transporte, copa, informática), as quais passariam a ser contratadas com terceiros, mediante licitação pública. O objetivo era tornar a estrutura do Estado menos onerosa e mais eficiente. Por conseguinte, o princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional em 1998, por meio da Emenda 19.

A terceirização na administração pública recebeu de Ramos (2001, p. 161) o seguinte comentário:

A terceirização é um dos instrumentos utilizados pelo Poder Público na tentativa de implantação de uma Administração Pública gerencial, que se afasta da Administração burocrática ao introduzir o Estado em um quadro de modernidade, adequado às exigências da economia globalizada.

Na concepção de Osborne e Gaebler (1992, p. 27-29), trata-se de reinventar o papel do governo para facilitar a solução de problemas pela ação catalisadora aplicada a toda a sociedade, ou seja, navegar em vez de remar.

#### **4.1 Terceirização de mão de obra na administração pública federal**

Embora a contratação de serviços pela Administração Pública já estivesse amparada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, pelo Decreto nº 5.645/1970 (art. 3º, parágrafo único<sup>13</sup>) e pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), foi com o Decreto 2.271/1997 que mais atividades de apoio ou auxiliares, de caráter continuado, passaram a ser preferencialmente contratadas com terceiros. A contratação desses serviços no âmbito do Poder Executivo Federal foi, por conseguinte, disciplinada pela IN/MARE<sup>14</sup> nº 18/1997, a qual definiu serviços continuados aqueles necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção pudesse comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação se estendesse por mais de um exercício financeiro. A partir de então, tomou impulso a terceirização no setor público, conforme percebeu Vieira (2006, p. 119):

... a terceirização na Administração Pública, muito embora já fosse possível desde 1967, mediante o Decreto-Lei nº 200/1967, se desenvolveu de uma maneira mais rápida na década de 1990, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995 pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que teve como política de pessoal a criação de novas carreiras de nível superior, extinguindo-se os cargos de nível médio e nível intermediários, não autorizando mais concursos públicos para esses cargos, e sim adotando a política de contratação desses serviços ...

Ainda que a IN/MARE 18/1997 fizesse referência à adoção de parâmetros de verificação dos resultados da contratação em termos qualitativos e quantitativos, com base em demandas ou volume de serviços, os critérios estabelecidos para pa-

---

<sup>13</sup> Em 1997, o parágrafo único do citado artigo foi revogado pela Lei nº 9.527/1997.

<sup>14</sup> Instrução Normativa do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

gamento e repactuação contratual remetiam ao modelo de terceirização baseado em postos de serviço, ou seja, à terceirização de mão de obra. Nesse modelo, o pagamento à contratada seria feito com base na apuração do custo do homem-mês alocado aos respectivos postos, e as repactuações contratuais teriam como parâmetro principal os reajustes salariais decorrentes de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho das categorias alocadas ao respectivo contrato.

Com amparo na IN/MARE 18/1997, a utilização do modelo de contratação por postos de trabalho (terceirização de mão de obra) vinha crescendo significativamente na Administração Pública desde os anos 1990<sup>15</sup>, quando foi implantado o Plano de Reforma do Estado. Suspeita-se que até mesmo serviços de fácil especificação e mensuração – como a manutenção de equipamentos, que em princípio poderia ser executada em oficina da empresa prestadora – estavam sendo contratados por postos de trabalho, mediante a disponibilização de empregados pela contratada, para executar os serviços nas dependências do contratante, de forma continuada e com dedicação exclusiva.

A despeito das aparentes vantagens proporcionadas pela disponibilidade continuada de empregados terceirizados, não se podem olvidar as desvantagens, os riscos e as contradições contidas nessa prática. As desvantagens dizem respeito aos custos subjacentes, decorrentes da ocupação de espaço raro nas dependências do contratante, bem como da complexa fiscalização contratual, focada na mão de obra alocada e na verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela contratada. Os riscos, por conseguinte, estão relacionados à possibilidade de o órgão contratante responder solidária ou subsidiariamente, nos casos de inadimplemento, pelo empregador (empresa contratada), das obrigações trabalhistas ou previdenciárias dos empregados alocados aos postos de trabalho<sup>16</sup>. Quanto às contradições contidas na terceirização por postos de trabalho, destaca-se o foco na quantidade de postos, em vez da mensuração de resultados, contrariando o que preconizava o Plano de Reforma do Estado (Brasil, 1997, p. 8).

---

<sup>15</sup> De 2002 a 2007, a despesa com terceirização de mão de obra no Executivo Federal teria aumentado, em valores reais, cerca de 85% (Saigg, 2008: 38).

<sup>16</sup> Conforme inciso IV da Súmula 331 do TST, e art. 71, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

## 4.2 Críticas à terceirização de mão de obra na administração pública

No modelo de terceirização baseado em postos de serviços (terceirização de mão de obra), era comum a indicação, pelos órgãos contratantes, do quantitativo mínimo de empregados a serem alocados nos postos de trabalho, bem como os valores dos respectivos salários e benefícios que a Administração estava disposta a pagar, frequentemente superiores aos de mercado. Nesse modelo, muitas empresas contratadas geralmente não passavam de meras interpostas, as quais sequer eram especializadas na prestação do serviço objeto da contratação. Em verdade, em muitos casos as empresas se limitavam a registrar os empregados, elaborar as folhas de pagamento e recolher os encargos e tributos, sem gerenciar efetivamente a execução dos serviços contratados.

Sobre o modelo de terceirização de mão de obra que a administração pública vinha praticando, Vieira fez o seguinte alerta (2006, p. 123 e 125-126):

A terceirização é um modelo de gestão em que a Administração contrata os serviços de terceiros (particulares), não podendo ser confundida com contratação de mão de obra.

...

Um grave erro conceitual se refere ao próprio conceito de terceirização: para muitos, terceirizar significa simplesmente contratar mão de obra para executar tarefas definidas. Na realidade, terceirizam-se os serviços exigindo-se muito profissionalismo por parte da empresa, por intermédio do gestor/fiscal do contrato.

O fato é que a utilização da terceirização de mão de obra na modalidade de alocação em postos de serviços havia se alastrado na Administração Federal, tendo suscitado críticas por parte de doutrinadores do direito administrativo, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que identificaram práticas contratuais que atentavam contra os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (in Ramos, 2001, p. 10), apresentou crítica contundente sobre a terceirização de mão-de-obra na Administração Pública:

O que é de uso mais recente é a terceirização na modalidade de fornecimento de mão de obra que, por sofrer bastante restrição pela jurisprudência trabalhista, com mais razão tem de ser vista com cautela no âmbito da Administração Pública. Esse instituto tem sido constantemente utilizado como forma de burlar a exigência de concurso público. Mascarado sob a forma de contrato de fornecimento de mão de obra, em que aparecem os atributos da pessoalidade e subordi-

nação na relação entre o pessoal da empresa contratada e o tomador de serviços, caracterizando verdadeira relação de emprego. A situação favorece o nepotismo e apadrinhamento, como se verifica em situações em que muda a empresa prestadora de serviços, mas os empregados são os mesmos que prestavam serviços em nome da empresa anterior. Tal situação não encontra guarida no direito positivo brasileiro. Pois fere os princípios da legalidade e da moralidade administrativa e constitui injustiça e um acinte em relação aos servidores que, além de se sujeitarem a concursos públicos de ingresso, sofrem uma série de limitações constitucionais, em especial no que diz respeito a vencimentos e proibição de acumulação de cargos.

Ainda sobre a terceirização de mão de obra, Di Pietro (2002, p. 177-178) voltou a se pronunciar nos seguintes termos:

No âmbito da Administração Pública Direta e Indireta, a terceirização, como contrato de fornecimento de mão de obra, ... não tem guarida, nem mesmo com base na Lei nº 6.019, que disciplina o trabalho temporário ...

Tais contratos têm sido celebrados sob a fórmula de prestação de serviços técnicos especializados, de tal modo a assegurar uma aparência de legalidade. No entanto, não há, de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que esta se limita, na realidade, a fornecer mão de obra para o Estado; ... Na realidade, a terceirização, nesses casos, ... não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público; escapa às normas constitucionais sobre servidores públicos; cobra taxas de administração incompatíveis com os custos operacionais, com os salários pagos e com os encargos sociais ....

Tais contratos são manifestamente ilegais e inconstitucionais. Eles correspondem a uma falsa terceirização e não escondem a intenção de burla à Constituição.

Ao tratar do uso da terceirização de mão de obra no âmbito da Administração Pública, Jacoby (2002, p. 56) recomendava cautela, haja vista que “o tema se presta à polêmica, pois incidem poderosas forças antagônicas sobre essa nova forma de desenvolver as atividades no âmbito do serviço público”. Jacoby criticava (p. 56), por exemplo, as iniciativas de alguns dirigentes que indicam às contratadas as pessoas que essas deviam contratar. Segundo ele, essas iniciativas estabelecem “uma relação inusitada que compromete toda a imagem de probidade do serviço público, criando ‘hierarquias paralelas’ por vínculos não funcionais e promíscuos”.

Quanto aos propósitos de economicidade na utilização da terceirização pela Administração Pública, Ramos (2001, p. 152) entende que “na busca de alternativas

para a adequação dos gastos aos rígidos limites impostos, a terceirização surge como enganosa solução para o problema”.<sup>17</sup>

### 4.3 Substituição de servidores e empregados públicos por terceirizados

As críticas citadas anteriormente dizem respeito, sobretudo, à terceirização de mão de obra destinada à substituição de servidores e empregados públicos, caracterizada pela contratação de pessoa jurídica, que disponibiliza profissionais para a execução de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade contratante.

Em princípio, a terceirização de mão de obra visando a substituição de servidores é vedada por força do § 2º do Decreto nº 2.271/1997<sup>18</sup>. Entende-se que, originalmente, a vedação decorre das disposições contidas no art. 37, inciso II, da Constituição. O TCU, ao analisar a terceirização no bojo das contas do Governo da República referentes ao exercício de 2006 (Brasil, 2007, p. 62), registrou que:

A terceirização compreende, basicamente, a contratação de empresas para desenvolver atividades ligadas à área-meio, sem vínculo de subordinação com a Administração, atividades essas anteriormente realizadas por servidores ou empregados do próprio quadro. A terceirização que não atenda a esses requisitos padece de irregularidade, pois viola os dispositivos que regem a matéria no âmbito da Administração Federal, em especial o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o Decreto nº 2.271/1997 e a legislação trabalhista.

Embora vedada, a substituição de servidor por terceirizado continua sendo praticada na administração pública federal. Por meio do Acórdão 1.520/2006 – Plenário, o TCU estabeleceu que até 2010 os órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros os postos de empregados terceirizados em situação irregular, ou seja, contratados em substituição a servidores e empregados públicos. Entretanto, o Relatório sobre as Contas de Governo de 2013 (Brasil, 2014c, p. 141) demonstra que, embora o prazo para correção das irregularidades tivesse sido prorrogado para

---

<sup>17</sup> Referência aos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

<sup>18</sup> Decreto nº 2.271/1997, § 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.

o final 2012, a substituição de servidores por terceirizados ainda continuava sendo praticada na administração pública federal em 2013.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>19</sup>, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como 'Outras Despesas de Pessoal'. Essa regra visa impedir que os órgãos da Administração Pública utilizem a contratação de mão de obra terceirizada como um meio para escapar dos limites fixados para os dispêndios com pessoal.

No mais, a Súmula 331 do TST estabelece que a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional. Ou seja, ao contrário do que ocorre no setor privado, a terceirização ilegal no setor público não configura vínculo empregatício, em respeito ao art. 37, inciso II, da Constituição.

#### **4.3.1 Alternativas à substituição de servidores por terceirizados**

Convém registrar que os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas dispõem de instrumentos para suprir suas necessidades de pessoal. Além da Lei nº 8.112/1990, que trata do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Administração também pode recorrer à Lei nº 8.745/1993, que permite a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidades temporárias de atividades de interesse público, mediante processo seletivo simplificado<sup>20</sup>.

Por outro lado, a Administração não poderá recorrer à Lei nº 9.962/2000, que disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, cuja relação de trabalho seria regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, com amparo na nova redação dada ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 19). O fato é que, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135, de 2000, o Supremo Tribunal Federal manteve liminarmente (Acórdão, DJ 07/03/ 2008) a redação original do *caput* do art. 39,

---

<sup>19</sup> Lei Complementar nº 101, de 2000, art. 18, § 1º.

<sup>20</sup> De acordo com Lima (2011, p. 28-33).

que prevê regime jurídico único para os servidores, sendo incompatível com a figura do emprego público regido pela CLT.

#### **4.4 Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008**

Em 2008, após recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de que o modelo de terceirização utilizado pela administração pública se adequasse aos preceitos do Decreto nº 2.271/1997 e ao Enunciado nº 331, do TST, foi instituída a Instrução Normativa 02/2008 (IN-02), da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que alterou as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados no âmbito do Executivo Federal.

No relatório integrante do Acórdão nº 2.720/2008 (TCU – Plenário) havia menção à prática indiscriminada da terceirização na administração pública, com a advertência de que o modelo de terceirização então utilizado estaria em desconformidade com as respectivas normas. Segundo o relatório, havia serviços terceirizados cuja execução demandava subordinação dos trabalhadores à administração do órgão contratante, acarretando risco de reclamações trabalhistas. Por conseguinte, recomendava-se determinar aos órgãos da Administração que se abstivessem de terceirizar serviços cuja mão de obra fosse o principal objeto do contrato.

Outros acórdãos do TCU também apontavam as impropriedades que vinham sendo praticadas nos contratos de terceirização de mão de obra, e traziam as recomendações que culminaram com a adoção da IN-02 (e revogação da IN/MARE 18/1997), conforme Relatório das Contas do Governo de 2008 (Brasil, 2009, p. 89):

O Tribunal de Contas da União vem, reiteradamente, abordando o tema terceirização, como demonstram diversas decisões recentes, a exemplo dos Acórdãos nºs 864/2005, 2.147/2005, 1.823/2006, 2.624/2007, 2.105/2008 e 2.720/2008, todos do Plenário. Convém registrar que, em resposta às deliberações do TCU, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão editou a Instrução Normativa nº 2/2008 que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

Uma importante inovação trazida pela IN-02 é a que prevê a adoção de unidade de medida que permita mensurar os resultados da contratação, de modo que o pagamento à empresa contratada seja feito com base nos resultados apurados, evitando-se, sempre que possível, remunerar a empresa por postos de trabalho ou com

base na quantidade de horas de serviço<sup>21</sup>, como era usual na vigência da IN/MARE 18/1997, que foi revogada. Outros dispositivos da norma reforçam o foco no modelo com base em mensuração de resultados, em vez da mera contagem de postos de trabalho ou de horas de serviço.

Entende-se que o critério de pagamento à empresa contratada com base nos resultados apurados está mais condizente com o preceito contido no art. 4º do Decreto nº 2.271/1997, que veda a inclusão de disposições na contratação que permitam a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra.

Na opinião de Santana (2008, p. 20), com a adoção de critério de aferição de resultados, a Administração deu um grande salto para romper práticas tradicionalmente incrustadas na execução dos contratos. Para o autor (p. 23), o objetivo é que o serviço contratado busque, sobretudo, a eficiência.

Além de prever a adoção de unidade de medida que permita mensurar os resultados da contratação, a IN-02 contém outros dispositivos que direcionam as contratações de serviços para o modelo baseado na mensuração de resultados, em vez do mero fornecimento de mão de obra, com destaque para os seguintes:

- a) as contratações serão precedidas de planejamento que estabeleça os produtos ou resultados a serem obtidos (art. 2º);
- b) é vedado à Administração fixar nos editais de licitação o quantitativo de mão de obra a ser utilizado na prestação do serviço, bem como os salários e os benefícios das categorias profissionais que executarão o serviço pela contratada (art. 20);
- c) os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, compreendendo os níveis esperados de qualidade dos serviços, bem como as respectivas adequações de pagamento (art. 11, § 3º, e Anexo I, XXII);
- d) é vedado à Administração praticar atos de ingerência na administração da contratada (art. 10).

As diretrizes constantes da IN-02 também revelam preocupação com os aspectos da legalidade na contratação de serviços sob a forma de Locação de Mão de

---

<sup>21</sup> Conforme disposto no art. 11 da IN-SLTI/MPOG 02/2008.

Obra. De fato, a terceirização exige cuidados. De acordo com os ensinamentos de Jacoby (2002, p. 56), “a terceirização de serviços, no âmbito da Administração Pública, pode ser implementada com sucesso, se forem adotadas determinadas precauções”. No mais, Jacoby (p. 83) conclui que:

Numa visão abrangente, a terceirização constitui um instrumento de trabalho e desenvolvimento das atividades que pode e deve ser implementado com vantagens significativas para a Administração Pública.

É provável que a IN-02 tenha inibido o acelerado crescimento verificado na execução das despesas com terceirização de mão de obra no setor público federal, em especial na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Os capítulos seguintes do presente trabalho apresentam os dados orçamentários da execução das despesas com terceirização na administração pública federal antes e depois da IN-02, bem como os resultados da comparação e as análises respectivas.

## 5 GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL<sup>22</sup>

Neste capítulo são apresentados os dados referentes à evolução das despesas empenhadas nas rubricas orçamentárias relacionadas com a terceirização no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com o critério adotado pelo TCU no Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República (Brasil, 2013b, p. 106-108), acrescido do Elemento 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Os valores das despesas correspondentes aos exercícios anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

A Tabela 1 mostra que a média anual dos gastos totais com terceirização no período 2008-2013 foi 60,5% superior à média do período 2003-2008, revelando crescimento das despesas. Entretanto, observa-se que, em 2008, as despesas totais aumentaram 76,3%, em relação a 2003, ao passo que a despesa total em 2013 subiu 39%, em comparação com a de 2008, ou seja, o aumento foi praticamente a metade do anterior. Essa constatação, porém, não permite inferir que a eventual quebra do ritmo de crescimento<sup>23</sup> da terceirização depois de 2008 decorreu da IN-02, vez que pode ter havido uma desaceleração generalizada das despesas.

Para certificar que não tenha havido uma desaceleração generalizada, convém analisar os dados isoladamente, por elemento de despesa. Entende-se que as contratações de Serviços de Pessoa Física (Elemento 36) e de Consultoria (Elemento 35) não sofram tanto os efeitos da IN-02, em razão das características singulares desses serviços, ao contrário das contratações referentes à Locação de Mão de Obra (Elemento 37), às Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Elemento 34) e aos Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), que estão estreitamente vinculadas à terceirização de serviços de caráter continuado, e constituem o foco da IN-02.

---

<sup>22</sup> A expressão Administração Federal equivale à União (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e Ministério Público da União), conforme definido no art 1º, § 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e no art. 2º da Constituição Federal.

<sup>23</sup> As deduções sobre aceleração/desaceleração do crescimento das despesas são classificadas aqui como “provável” ou “eventual” porque as análises preliminares não estão fundamentadas em testes estatísticos específicos.

Quando se analisam os elementos de despesa isoladamente, percebe-se que, na comparação de 2013 com 2008, as despesas com Serviços de Pessoa Física e com Serviços de Consultoria cresceram, respectivamente, 67,8% e 73,9%. Esses percentuais são maiores que os da comparação de 2008 com 2003 (38,7% e 49,8%, respectivamente). Ou seja, os números indicam uma aceleração dos gastos com Serviços de Pessoa Física e Consultoria, apesar da provável tendência de redução do ritmo de crescimento das despesas totais com terceirização, a partir de 2008. Essa divergência reforça a afirmação de que as contratações de Serviços de Pessoa Física e de Consultoria não sofrem tanto os efeitos da IN-02. No mais, infere-se que houve queda no ritmo de crescimento dos valores consignados nos demais elementos de despesa referentes à terceirização.

**Tabela 1** – Despesas Anuais com Terceirização na Administração Federal, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “35 - Serviços de Consultoria”, “36 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais						
	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>35 Consultoria</b>	<b>36 Serviços Pessoa Física</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>	<b>Soma</b>
<b>2003</b>	103,8	157,0	1.126,8	1.787,8	6.366,7	<b>9.542,1</b>
<b>2004</b>	24,3	119,8	1.017,8	2.040,8	6.740,4	<b>9.943,1</b>
<b>2005</b>	20,9	69,7	1.018,5	2.444,4	8.134,5	<b>11.688,0</b>
<b>2006</b>	21,4	58,4	961,6	2.831,9	7.627,5	<b>11.500,8</b>
<b>2007</b>	1,3	121,2	1.296,4	3.470,5	11.035,1	<b>15.924,5</b>
<b>2008</b>	1,0	235,2	1.562,6	3.732,7	11.291,1	<b>16.822,6</b>
<b>2009</b>	0,1	239,8	1.869,0	4.155,0	12.319,5	<b>18.583,4</b>
<b>2010</b>	113,1	286,7	1.957,9	4.636,0	12.556,0	<b>19.549,7</b>
<b>2011</b>	347,1	335,1	1.788,8	5.109,5	13.049,8	<b>20.630,3</b>
<b>2012</b>	369,5	446,0	2.147,8	5.681,9	13.422,7	<b>22.067,9</b>
<b>2013</b>	385,3	409,0	2.622,2	6.481,3	13.491,5	<b>23.389,3</b>

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

A análise das despesas registradas como Locação de Mão de Obra (Elemento 37) mostra que em 2013 houve crescimento de 73,6%, em relação a 2008. Esse índice é inferior aos 108,8% apurados no confronto de 2008 com 2003. No entanto, a maior desaceleração teria ocorrido nas despesas classificadas em Outros Servi-

ços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), cujo valor em 2008 foi 77,3% superior ao de 2003, mas que em 2013 aumentou apenas 19,5%, na comparação com 2008. Convém anotar que os Elementos 37 e 39 consignam cerca de 85,5% dos gastos com terceirização; portanto, dada a sua expressão, o comportamento dessas despesas reflete a variação do dispêndio total com terceirização.

A Tabela 1 mostra, ainda que as Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização (Elemento 34) apresentam comportamento errático ao longo dos anos. Esse elemento de despesa está associado à terceirização irregular, caracterizada pela substituição de servidores/empregados públicos por terceirizados. O comportamento errático dos valores não se deve a eventual aumento ou redução da despesa, mas tão-somente aos critérios de registro adotados pelos órgãos na classificação da despesa. Em 2006, o TCU estabeleceu prazo até 2010 para que os órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros os postos de empregados terceirizados em situação irregular (Acórdão 1.520/2006 – Plenário). Tudo indica, no entanto, que os órgãos federais contornaram o problema alterando a classificação orçamentária da despesa, pois o montante despencou de R\$ 21,4 milhões (em 2006) para R\$ 1,3 milhão (em 2007). Ocorre que, em 2010, o TCU percebeu a manobra e determinou à Secretaria do Tesouro Nacional (órgão central de contabilidade) e à Secretaria Federal de Controle Interno (órgão central de controle interno), que adotassem providências para que as unidades gestoras do Executivo fizessem a adequada classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão de obra referente à substituição de servidores e empregados públicos (Acórdão 1.037/2010 - Plenário). A prescrição do TCU parece ter surtido efeito, vez que o montante da despesa registrada no Elemento 34 saltou de R\$ 0,1 milhão (em 2009) para R\$ 113,1 milhões (em 2010).

### **5.1 Comparação entre os gastos com terceirização de mão de obra e os de outros serviços de pessoa jurídica na Administração Federal**

Por meio do Gráfico 1, com base nos dados da Tabela 1, apresenta-se o crescimento percentual das despesas com terceirização de mão de obra<sup>24</sup> (Elemen-

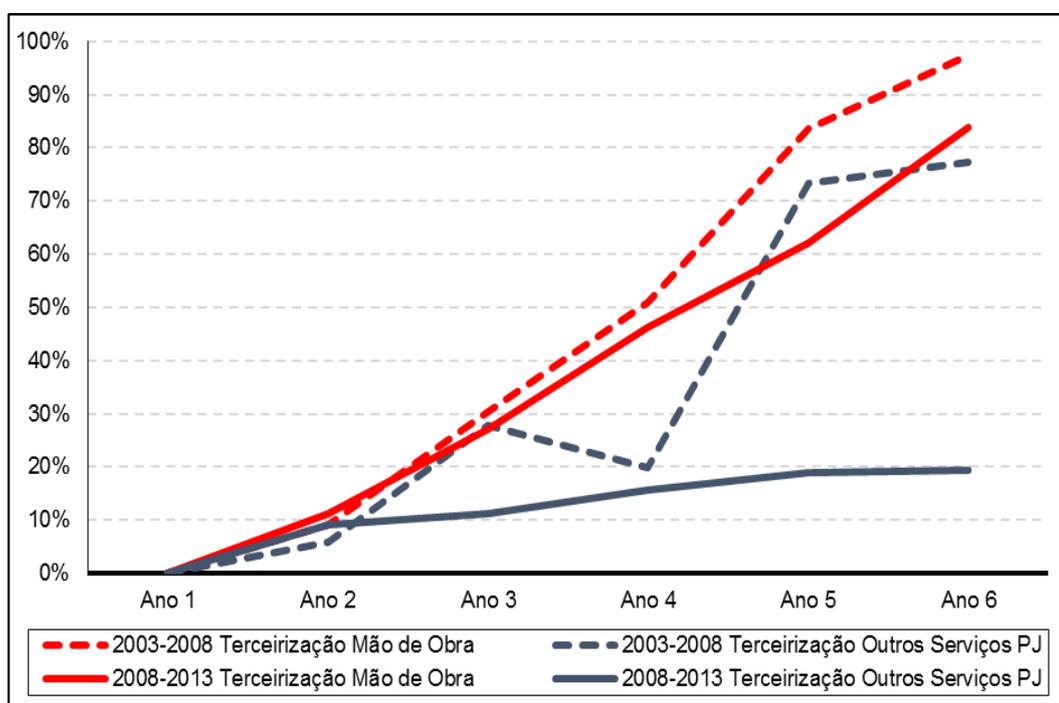
---

<sup>24</sup> Segundo metodologia aplicada no presente estudo, quanto à classificação dos dados (item 2.2).

tos 34 e 37) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica<sup>25</sup> (Elemento 39). Entende-se que esses elementos de despesa espelham as contratações que constituem o foco da IN-02, pois estão vinculadas à terceirização de serviços de caráter continuado. Assim, as eventuais variações ocorridas a partir de 2008 podem indicar se a IN-02 teria influenciado o comportamento das despesas.

Convém lembrar que os “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (Elemento 39) guardam certa similaridade com a “Locação de Mão de Obra” (Elemento 37), pois ambas registram gastos com serviços contratados, sendo que a “Locação de Mão de Obra” se aplica aos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado. Se o contrato não especificar o quantitativo de empregados, utiliza-se o Elemento 39.

**Gráfico 1** – Variação Percentual (com Base Fixa no Ano 1) das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), na Administração Federal (2003 a 2008: linha tracejada; e 2008 a 2013: linha sólida).



A análise visual do gráfico mostra, com base na sobreposição das curvas, uma possível redução no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de

<sup>25</sup> De acordo com o critério adotado pelo TCU e aplicado no presente estudo, conforme item 2.2.

mão de obra no período 2008-2013 (linha vermelha contínua), em comparação com o período 2003-2008 (linha vermelha tracejada): a despesa executada em 2013 foi 83,9% superior à de 2008, ou seja, o crescimento foi um pouco menor que o resultante da comparação de 2008 com 2003 (97,4%).

O que chama mais a atenção é o descolamento do ritmo de crescimento das despesas com terceirização do Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), em relação ao ritmo de crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra, fato que induz à interpretação de que a IN-02 pode ter afetado mais a terceirização de outros serviços do que a terceirização de mão de obra.

## 6 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NOS PODERES DA UNIÃO

Os preceitos da IN-02 alcançam os órgãos integrantes do SISG<sup>26</sup> (Sistema de Serviços Gerais), ou seja, o Poder Executivo Federal. Portanto, supõe-se que as despesas com terceirização no Executivo tenham sido as mais afetadas pela aplicação da IN-02, em especial as despesas com terceirização de mão de obra, registradas nos Elementos 34 e 37, cujo ritmo de crescimento acelerado pode ter sofrido uma quebra, vez que a IN-02 preceitua que a contratação de serviços deve ser feita, preferencialmente, com base em resultados mensuráveis, em vez de postos de trabalho ou horas de serviço.

Além dos dados do Poder Executivo, esta pesquisa também verifica os dados da execução orçamentária com terceirização no Poder Judiciário, no Poder Legislativo e no Ministério Público da União, vez que as recomendações do TCU, que motivaram a adoção da IN-02, eram para todos os órgãos da administração pública federal. O estudo abrange a administração direta, autárquica e fundacional.

Embora a hipótese de quebra do ritmo de aceleração seja em relação ao crescimento das despesas com terceirização de mão de obra, os dados referentes às despesas com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica<sup>27</sup> (Elemento 39) também são exibidos, para fins de comparação. Ademais, as contratações desses serviços estão subordinadas à IN-02.

### 6.1 Terceirização de mão de obra no Poder Executivo

A média anual das despesas com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 foi 91,2% superior à média do período 2003-2008, dando a impressão de que a IN-02 não inibiu o crescimento acelerado da terceirização de mão de obra no Poder Executivo. Ademais o valor da despesa registrada em 2013 foi 89,4% superior à de 2008, contra 96,5% resultante da comparação de 2008 com 2003; ou seja, a eventual quebra do ritmo de crescimento acelerado teria sido mínima.

---

<sup>26</sup> Integram o SISG os órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, conforme art. 1º, § 1º, do Decreto nº 1.094/1994.

<sup>27</sup> De acordo com o critério adotado pelo TCU e aplicado no presente estudo, conforme item 2.2.

Os dados da Tabela 2 mostram também que, em relação aos Outros Serviços de Terceiros de Pessoa Jurídica (Elemento 39) no Poder Executivo, o ritmo de crescimento no período 2008-2013 foi bem inferior ao de 2003-2008. O valor de 2013 foi apenas 20,4% superior ao de 2008, contra os 72,5% da comparação de 2008 com 2003. Vale lembrar que o Executivo responde por mais de 90% dessas despesas na Administração Federal (dados da Tabela 1); assim, o comportamento desses gastos no Executivo reflete o comportamento da despesa na Administração Federal.

**Tabela 2** – Despesas Anuais com Terceirização no Poder Executivo, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais				
	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>34 + 37 Terceirização Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>
<b>2003</b>	91,1	1.359,5	<b>1.450,6</b>	6.060,4
<b>2004</b>	16,8	1.532,6	<b>1.549,4</b>	6.289,4
<b>2005</b>	18,4	1.894,5	<b>1.912,9</b>	7.641,3
<b>2006</b>	20,1	2.157,7	<b>2.177,8</b>	7.064,3
<b>2007</b>	0,0	2.645,6	<b>2.645,6</b>	10.335,4
<b>2008</b>	0,0	2.850,0	<b>2.850,0</b>	10.453,5
<b>2009</b>	0,0	3.199,6	<b>3.199,6</b>	11.566,6
<b>2010</b>	27,8	3.599,7	<b>3.627,5</b>	11.706,4
<b>2011</b>	263,4	3.991,2	<b>4.254,7</b>	12.166,2
<b>2012</b>	285,2	4.452,1	<b>4.737,3</b>	12.426,3
<b>2013</b>	313,7	5.083,8	<b>5.397,5</b>	12.589,6

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

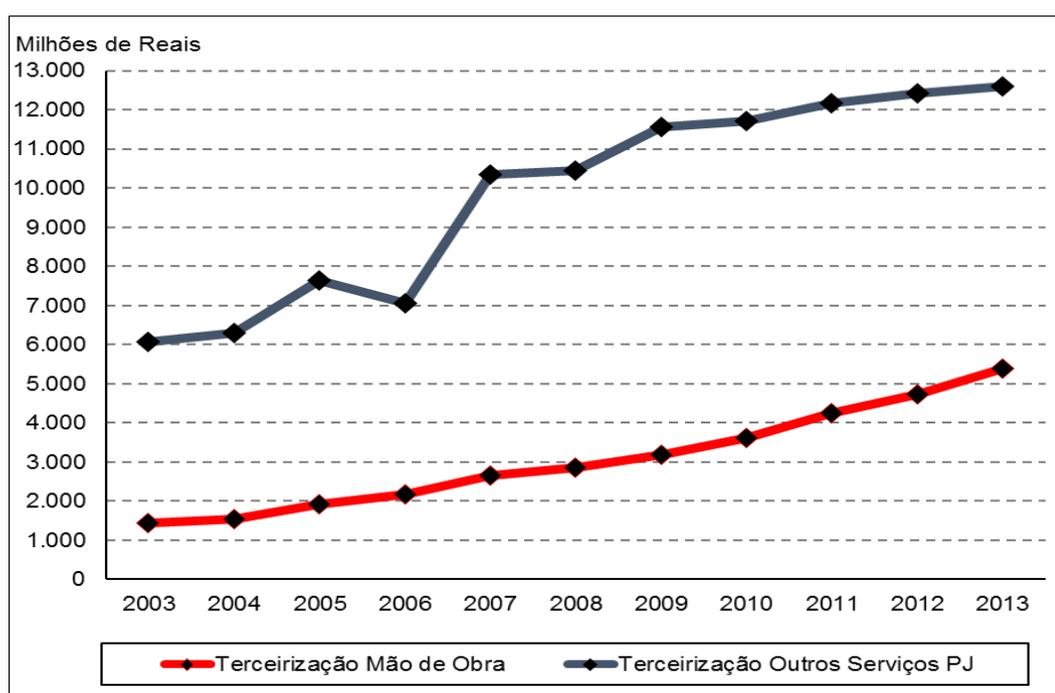
(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

A Tabela 2 evidencia a manobra que os órgãos do Poder Executivo fizeram para contornar a determinação do TCU no sentido de eliminação da terceirização irregular, caracterizada pela substituição de servidor por terceirizado (Acórdão 1.520/2006 – Plenário). Nos exercícios de 2007 a 2009, nenhuma despesa foi classificada no Elemento 34, ainda que existisse, como mostram os gastos de 2010 a 2013, que insurgiram após ação do TCU (Acórdão 1.037/2010 - Plenário).

### 6.1.1 Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica<sup>28</sup> no Poder Executivo

Em razão do comportamento errático das despesas referentes ao Elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) e da sua similaridade em relação à Locação de Mão de Obra, os respectivos valores constantes da Tabela 2 são somados aos do Elemento 37 e apresentados no Gráfico 2 como “terceirização de mão de obra”, para fins de comparação com a terceirização consignada no Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica).

**Gráfico 2** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Executivo Federal (2003 a 2013).



O Gráfico 2 mostra claramente que, no Poder Executivo, a terceirização por meio de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39) é muito mais utilizada que a terceirização de mão de obra. Porém, a amplitude da terceirização de mão de obra em relação à terceirização de Outros Serviços de Pessoa Jurídica vem subindo constantemente. Em 2003, as despesas com terceirização de mão de obra

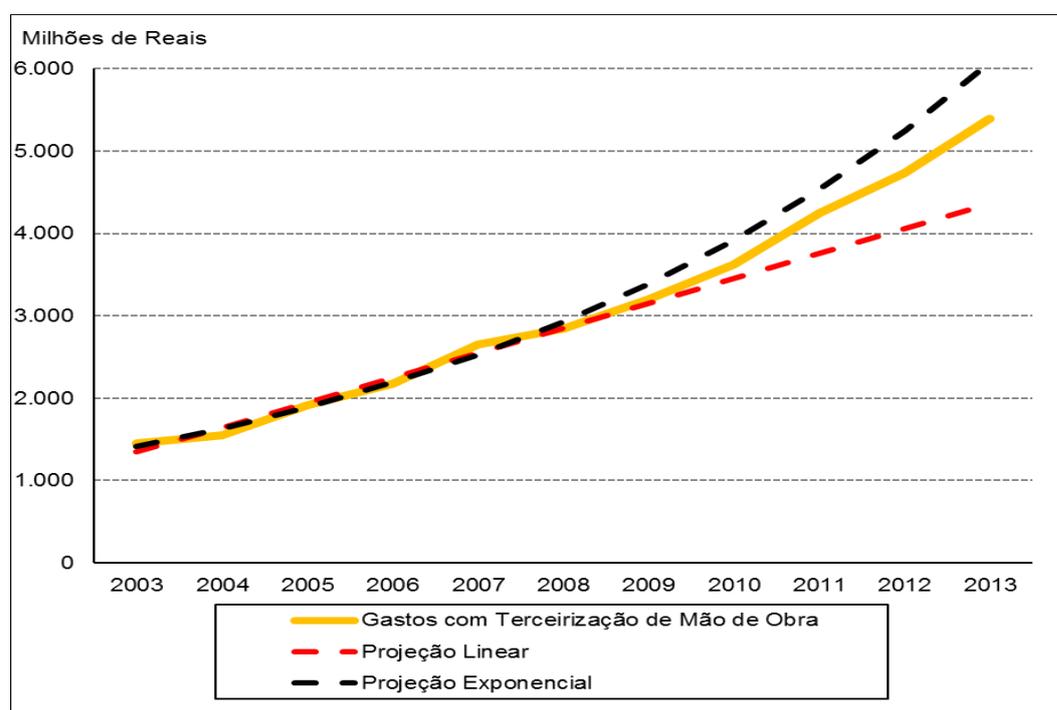
<sup>28</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

eram equivalentes a 24% das despesas com a terceirização de Outros Serviços de Pessoa Jurídica. Em 2008 a proporção subiu para 27%, tendo saltando para 43%, em 2013.

### 6.1.2 Crescimento da terceirização de mão de obra no Executivo

Os dados até aqui apresentados ainda não permitem concluir se houve uma queda no acelerado crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra no Poder Executivo, a partir de 2008, ou seja, depois da adoção da IN-02. Então, testes estatísticos foram aplicados aos dados conhecidos, visando aferir com mais precisão se a tendência de crescimento das despesas se manteve a partir de 2008.

**Gráfico 3** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Executivo Federal (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial.



O Gráfico 3 sintetiza o resultado das projeções (linear e exponencial) apuradas com base nas equações resultantes<sup>29</sup> da análise de regressão dos valores co-

<sup>29</sup> Com base nos critérios adotados (item 2.3), os valores conhecidos de 2003 a 2008 resultaram nas equações de tendência:  $Y = 301,44X + 1.042,67$  (Linear) e  $Y = 1.219,39 * 1,16^X$  (Exponencial).

nhecidos de 2003 a 2008 (despesas executadas). Assim, os valores projetados para 2009 a 2013 seriam aqueles que se concretizariam (por aproximação), caso se mantivesse o ritmo de crescimento verificado no período 2003-2008.

A análise meramente visual do Gráfico 3 não permite deduzir se o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra aumentou ou diminuiu, vez que o gasto real (linha amarela) foi superior à projeção linear (linha vermelha tracejada), mas foi inferior à projeção exponencial (linha preta tracejada). Ou seja, a projeção exponencial indica que teria havido queda no ritmo de crescimento dos gastos, mas a projeção linear indica o oposto, que o ritmo teria aumentado.

Em razão do impasse, foi apurado o coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção linear, cujo resultado foi 0,9889, bem como o coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção exponencial, que resultou em 0,9912. Os coeficientes apurados<sup>30</sup> indicam que a projeção exponencial apresenta valores mais aderentes aos dados conhecidos, ou seja, que a série temporal é melhor representada por um modelo não-linear.

Embora a evolução das despesas com terceirização de mão de obra se mostre exponencial, reforçando a hipótese de quebra no ritmo de crescimento após a IN-02, não se pode afirmar que o modelo linear seja inadequado ao caso, pois o respectivo coeficiente de correlação foi bastante significativo. Ambos os modelos (linear e não-linear) se mostram adequados, com ligeira vantagem do exponencial. Portanto, seria mais prudente afirmar que a queda no ritmo de crescimento não foi significativa, ou seja, a IN-02 inibiu o crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Poder Executivo, mas não na intensidade que se esperava.

## **6.2 Terceirização de mão de obra no Poder Judiciário**

No Poder Judiciário, a média anual das despesas com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 foi quase o dobro (98,9%) da média verificada no período 2003-2008. A diferença percentual entre a despesa de 2013 e a de 2008 (94,3%) foi praticamente a mesma da comparação de 2008 com 2003 (94,4%); ou

---

<sup>30</sup> Conforme descrito no item 2.3, cada coeficiente de correção foi calculado com base nos valores conhecidos de 2003 a 2008 e os das respectivas projeções no modelo linear e exponencial.

seja, parece que o ritmo de crescimento acelerado das despesas com terceirização de mão de obra no Judiciário foi mantido após a IN-02.

Em relação aos Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), os dados da Tabela 3 revelam irregularidade no comportamento das despesas anuais, as quais mais que dobraram em 2008 (210,5%), na comparação com 2003, tendo, porém, aumentado apenas 9,6% em 2013, em relação a 2008.

Quando comparamos a terceirização de mão de obra com a terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, notamos que, em 2003, os valores das respectivas despesas eram praticamente iguais. No entanto, em 2008, o substancial aumento na terceirização de Outros Serviços fez com que os respectivos gastos superassem em 58,2% as despesas com terceirização de mão de obra. Em 2013, os números voltam a se aproximar, com a terceirização de mão de obra consignando despesas 12% superiores às da terceirização de Outros Serviços.

**Tabela 3** – Despesas Anuais com Terceirização no Poder Judiciário, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais				
	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>34 + 37 Terceirização Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>
<b>2003</b>	4,9	226,6	<b>231,5</b>	229,4
<b>2004</b>	0,3	253,8	<b>254,1</b>	379,8
<b>2005</b>	0,8	249,4	<b>250,2</b>	411,4
<b>2006</b>	0,5	333,8	<b>334,3</b>	481,4
<b>2007</b>	0,6	427,7	<b>428,3</b>	579,5
<b>2008</b>	0,6	449,5	<b>450,1</b>	712,2
<b>2009</b>	0,0	501,4	<b>501,4</b>	642,2
<b>2010</b>	0,0	618,2	<b>618,2</b>	733,9
<b>2011</b>	0,0	672,9	<b>672,9</b>	752,6
<b>2012</b>	0,0	758,2	<b>758,2</b>	876,1
<b>2013</b>	0,0	874,7	<b>874,7</b>	780,9

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

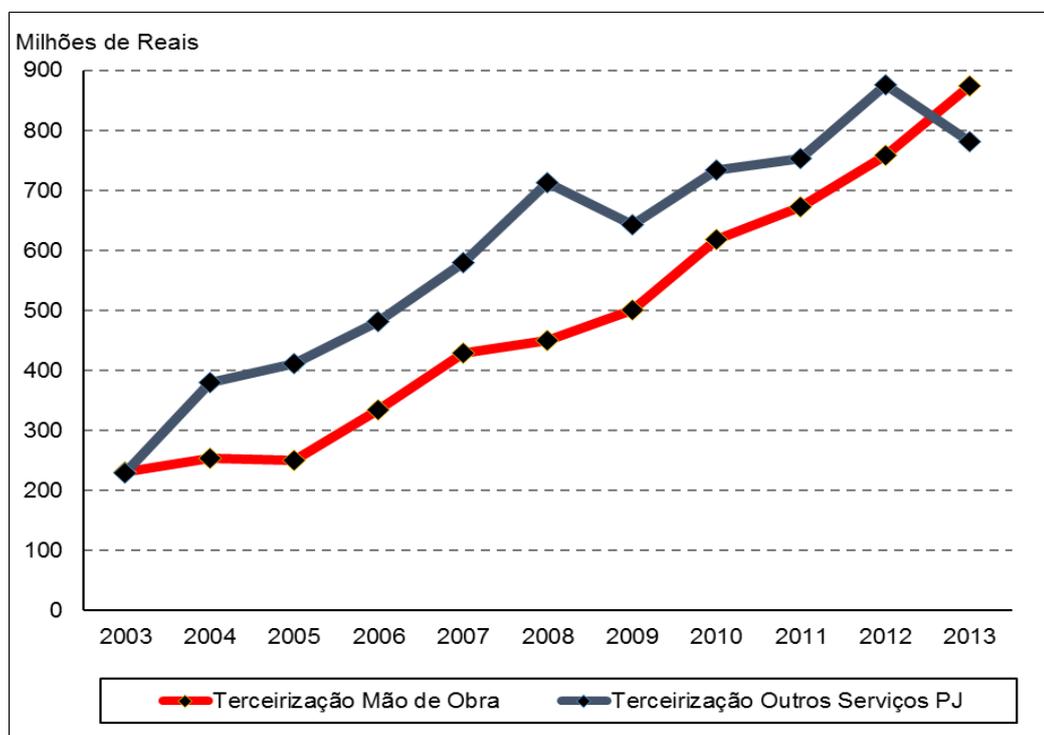
(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

De acordo com a Tabela 3, desde 2009 o Poder Judiciário não estaria mais fazendo uso da terceirização irregular, caracterizada pela substituição de servidores por terceirizados, estando, assim, em conformidade com a determinação feita pelo TCU no Acórdão 1.520/2006 – Plenário.

### 6.2.1 Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica<sup>31</sup> no Poder Judiciário

O Gráfico 4 permite visualizar o comportamento das despesas com a terceirização de mão obra (Elemento 34 + Elemento 37) e com a terceirização consignada no Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), no Poder Judiciário, com base nos valores constantes da Tabela 3.

**Gráfico 4** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Judiciário Federal (2003 a 2013).



Observa-se que, ao longo do período analisado, as despesas do Judiciário com terceirização de Outros Serviços (Elemento 39) quase sempre foi superior aos gastos com terceirização de mão de obra. Porém, o crescimento da terceirização de mão de obra fez com que essa despesa superasse, em 2013, a terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

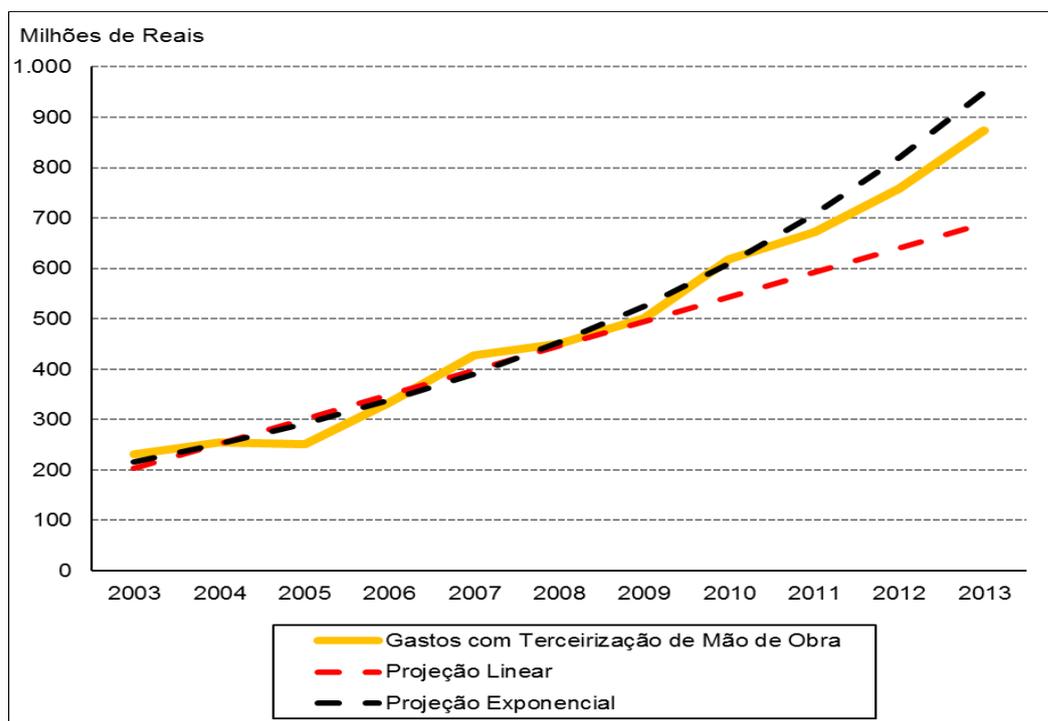
<sup>31</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

## 6.2.2 Crescimento da terceirização de mão de obra no Judiciário

Os dados apresentados parecem indicar que não teria havido queda no acelerado crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra no Judiciário, a partir de 2008, com a adoção da IN-02. Testes estatísticos foram realizados para verificar se essa dedução estaria correta.

O Gráfico 5 sintetiza o resultado das projeções (linear e exponencial) apuradas com base nas equações resultantes<sup>32</sup> da análise de regressão dos valores conhecidos de 2003 a 2008 (despesas executadas). Se o ritmo de crescimento do período 2003-2008 continuasse após a IN-02, os valores seriam equivalentes aos projetados para 2009 a 2013.

**Gráfico 5** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Judiciário Federal (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial.



De acordo com o resultado da projeção exponencial (linha preta tracejada), teria havido pequena queda no ritmo de crescimento das despesas. Entretanto, a

<sup>32</sup> Com base nos critérios adotados (item 2.3), os valores conhecidos de 2003 a 2008 resultaram nas equações de tendência:  $Y = 48,55X + 154,83$  (Linear) e  $Y = 186,75 * 1,16^X$  (Exponencial).

projeção linear (linha vermelha tracejada) aponta para um aumento do ritmo de crescimento dos gastos. Assim, por meio do Gráfico 5, não é possível inferir se o ritmo de crescimento dos valores das despesas executadas (linha amarela) caiu ou não após a adoção da IN-02.

A apuração do coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção linear resultou em 0,9496. O coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção exponencial foi ligeiramente superior, resultando em 0,9640. A apuração dos coeficientes<sup>33</sup> indica que o modelo não-linear se ajusta melhor à série temporal das despesas com terceirização de mão de obra, pois os valores da projeção exponencial se revelaram mais aderentes aos dados conhecidos.

Não obstante os resultados dos testes estatísticos apontarem para uma leve queda no ritmo de crescimento das despesas, entende-se que o impacto da IN-02 no comportamento das despesas com terceirização de mão de obra no Judiciário foi praticamente nulo.

### **6.3 Terceirização de mão de obra no Poder Legislativo**

No Legislativo, a média anual das despesas com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 foi 44,2% superior à média verificada no período 2003-2008. A despesa executada em 2008 foi quase o dobro (99,2%) da de 2003. A de 2013, no entanto, foi apenas 19,5% superior à de 2008. Esses elementos indicam uma queda significativa do ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Poder Legislativo após a edição da IN-02.

Os dados da Tabela 4 permitem calcular que as despesas referentes à terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39) em 2008 foram 24,6% superiores às de 2003. Contudo, em 2013, os gastos caíram 25,1% em relação a 2008.

Nota-se que, no Poder Legislativo, a terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica é bem menos utilizada que a terceirização de mão de obra. Em 2003, a amplitude da despesa referente à terceirização de Outros Serviços era

---

<sup>33</sup> Conforme descrito no item 2.3, cada coeficiente de correção foi calculado com base nos valores conhecidos de 2003 a 2008 e os das respectivas projeções no modelo linear e exponencial.

de 41,6%, em comparação com a terceirização de mão de obra. Em 2008, essa relação caiu para 26%. Em 2013, a terceirização de Outros Serviços passou a equivaler a meros 16,3% na comparação com a terceirização de mão de obra.

**Tabela 4** – Despesas Anuais com Terceirização no Poder Legislativo, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais

	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>34 + 37 Terceirização Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>
<b>2003</b>	7,8	151,4	<b>159,2</b>	66,2
<b>2004</b>	7,2	191,3	<b>198,5</b>	61,2
<b>2005</b>	1,7	229,0	<b>230,7</b>	62,5
<b>2006</b>	0,8	255,2	<b>256,0</b>	59,1
<b>2007</b>	0,8	294,3	<b>295,1</b>	76,2
<b>2008</b>	0,4	316,8	<b>317,2</b>	82,5
<b>2009</b>	0,1	322,2	<b>322,3</b>	81,1
<b>2010</b>	85,3	263,8	<b>349,1</b>	79,5
<b>2011</b>	83,7	277,1	<b>360,8</b>	82,7
<b>2012</b>	83,8	288,6	<b>372,4</b>	73,2
<b>2013</b>	71,6	307,3	<b>378,9</b>	61,8

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

A Tabela 4 revela que, desde 2010, o Poder Legislativo tem feito mais uso da terceirização considerada irregular, caracterizada pela substituição de servidores por terceirizados, do que da terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica. A substituição irregular de servidores por terceirizados constitui o objeto do Acórdão 1.520/2006 – TCU Plenário, por meio do qual foi estabelecido prazo até 2010 para que os órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros os respectivos postos de trabalho em situação de ilegalidade.

### 6.3.1 Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica<sup>34</sup> no Poder Legislativo

Com base nos valores da Tabela 4, o Gráfico 6 permite comparar a evolução das despesas com a terceirização de mão obra (Elemento 34 + Elemento 37) com a terceirização consignada no Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), no Poder Legislativo.

**Gráfico 6** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Legislativo Federal (2003 a 2013).

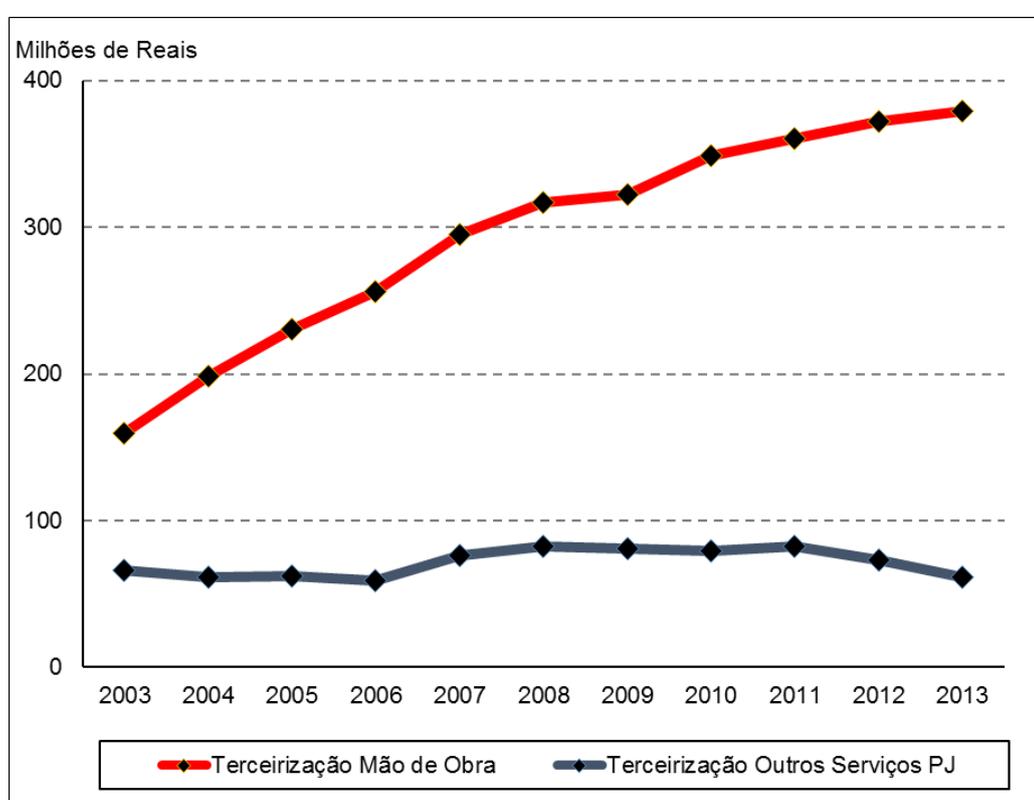


Gráfico 6 mostra com clareza a preferência dos órgãos do Legislativo pela terceirização de mão de obra. Ao longo de todo o período analisado, as despesas do Legislativo com terceirização de mão de obra foram superiores aos gastos com terceirização de Outros Serviços (Elemento 39). Apesar da quebra no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra depois de 2008, sua am-

<sup>34</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

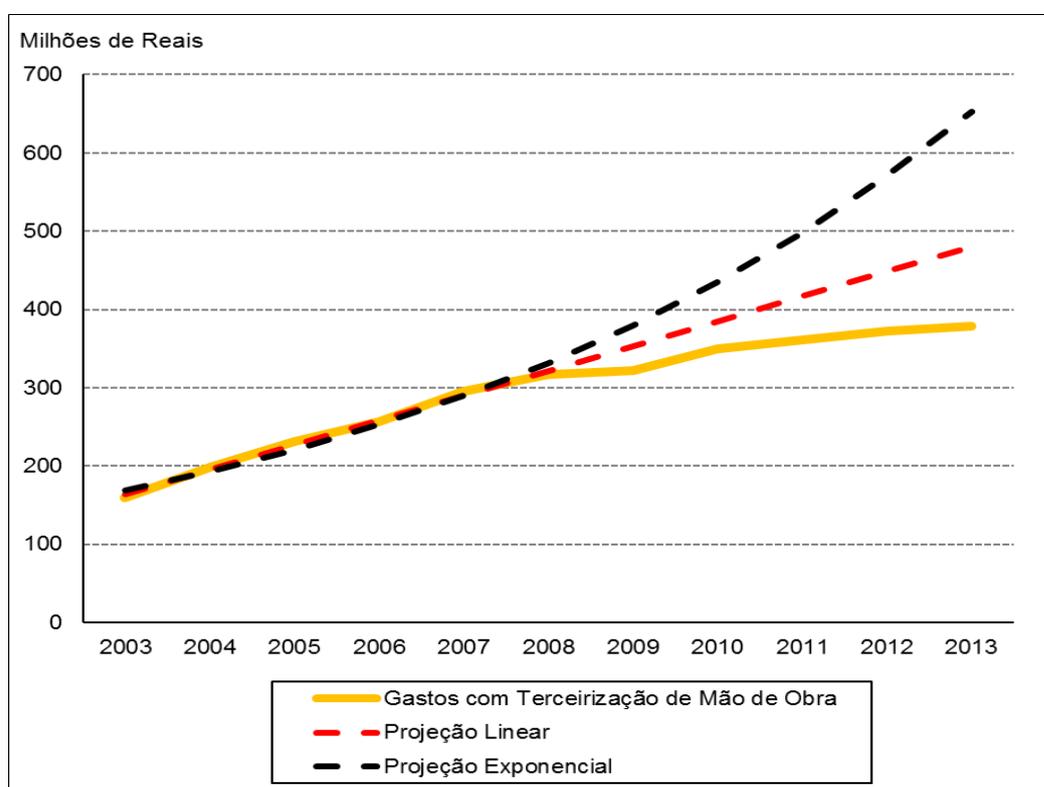
plitude em relação à terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica tem aumentado quase que continuamente.

### 6.3.2 Crescimento da terceirização de mão de obra no Legislativo

Os dados até aqui apresentados indicam que teria havido queda no ritmo de crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra no Legislativo, a partir de 2008. Resta verificar se testes estatísticos confirmam essa inferência.

O Gráfico 7 demonstra o resultado das projeções (linear e exponencial) apuradas com base nas equações resultantes<sup>35</sup> da análise de regressão dos valores conhecidos de 2003 a 2008 (despesas executadas). As respectivas projeções (linhas tracejadas) são comparadas com os valores reais (linha contínua).

**Gráfico 7** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Legislativo Federal (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial.



<sup>35</sup> Com base nos critérios adotados (item 2.3), os valores conhecidos de 2003 a 2008 resultaram nas equações de tendência:  $Y = 31,57X + 132,27$  (Linear) e  $Y = 147,17 * 1,15^X$  (Exponencial).

Tanto o resultado da projeção exponencial (linha preta tracejada) quanto o da projeção linear (linha vermelha tracejada) confirmam ter havido queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Legislativo.

Embora o Gráfico 7 não deixe dúvidas sobre a desaceleração no crescimento das despesas após 2008, os coeficientes de correlação entre as projeções e os valores reais foram apurados para fins de verificação da aderência dos números projetados em relação aos valores conhecidos (despesas executadas).

A apuração do coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção linear resultou em 0,9972. O coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção exponencial foi ligeiramente inferior, resultando em 0,9878. A apuração dos coeficientes<sup>36</sup> indica que, no Poder Legislativo, o modelo linear se ajusta melhor à série temporal das despesas com terceirização de mão de obra, pois os valores projetados se revelaram mais aderentes aos dados conhecidos.

Constata-se, por conseguinte, que houve uma queda significativa no ritmo de crescimento da terceirização de mão de obra no Poder Legislativo, embora se esperasse uma quebra mais expressiva no âmbito do Executivo, vez que a IN-02 é dirigida aos órgãos integrantes do SISG.

#### **6.4 Terceirização de mão de obra no Ministério Público da União<sup>37</sup>**

A média anual das despesas com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 (98,2%) foi quase o dobro da média no período 2003-2008, dando a impressão de que a IN-02 não teria inibido o crescimento acelerado da terceirização de mão de obra no MPU. Entretanto, o valor da despesa registrada em 2013 foi 85,1% superior à de 2008, contra 131,4% resultante da comparação de 2008 com 2003; ou seja, o ritmo de crescimento acelerado parece ter diminuído.

Os dados da Tabela 5 mostram também que, em relação aos Outros Serviços de Terceiros de Pessoa Jurídica (Elemento 39), o ritmo de crescimento no período

---

<sup>36</sup> Conforme descrito no item 2.3, cada coeficiente de correção foi calculado com base nos valores conhecidos de 2003 a 2008 e os das respectivas projeções no modelo linear e exponencial.

<sup>37</sup> O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

2008-2013 foi bastante inferior ao de 2003-2008. O valor de 2013 foi apenas 38,2% superior ao de 2008, contra nada menos que 297,2% resultante da comparação de 2008 com 2003.

O MPU, tal qual o Poder Legislativo, utiliza a terceirização de Outros Serviços de Terceiros de Pessoa Jurídica bem menos que a terceirização de mão de obra. Em 2003, a amplitude da despesa referente à terceirização de Outros Serviços era de 21,5%, em comparação com a terceirização de mão de obra. Em 2008, essa relação subiu para 36,9%, mas caiu em 2013, quando a terceirização de Outros Serviços de Terceiros de Pessoa Jurídica passou a equivaler a 27,53%, quando comparada com a terceirização de mão de obra.

**Tabela 5** – Despesas Anuais com Terceirização no Ministério Público da União, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais

	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>34 + 37 Terceirização Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>
<b>2003</b>	0,0	50,3	<b>50,3</b>	10,8
<b>2004</b>	0,0	63,1	<b>63,1</b>	10,0
<b>2005</b>	0,0	71,4	<b>71,4</b>	19,3
<b>2006</b>	0,0	85,2	<b>85,2</b>	22,8
<b>2007</b>	0,0	102,9	<b>102,9</b>	43,9
<b>2008</b>	0,0	116,4	<b>116,4</b>	42,9
<b>2009</b>	0,0	131,8	<b>131,8</b>	29,6
<b>2010</b>	0,0	154,3	<b>154,3</b>	36,2
<b>2011</b>	0,0	168,3	<b>168,3</b>	48,2
<b>2012</b>	0,5	183,0	<b>183,5</b>	47,1
<b>2013</b>	0,0	215,4	<b>215,4</b>	59,3

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

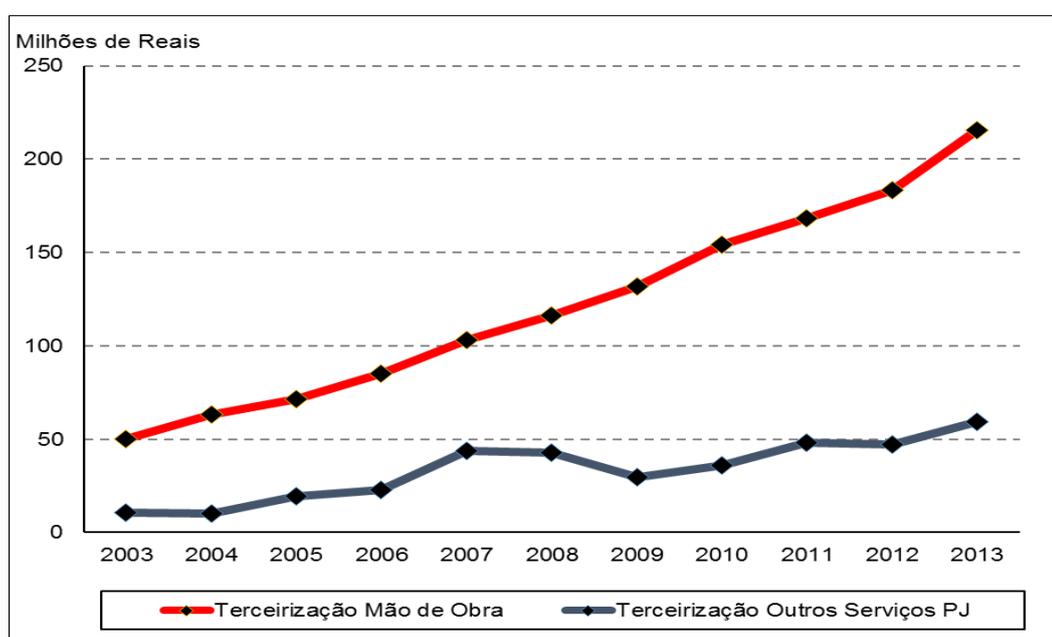
De acordo com a Tabela 5, o MPU, tal qual o Judiciário, não costuma fazer uso da terceirização irregular, caracterizada pela substituição de servidores por terceirizados. À exceção do exercício de 2012, o MPU manteve-se em conformidade com a determinação feita pelo TCU no Acórdão 1.520/2006 – Plenário. Tal cuidado não poderia ser diferente, pois, segundo o TCU (Brasil, 2007, p. 67), o Ministério Público do Trabalho, órgão integrante do MPU, estaria firmando Termos de Com-

promisso de Ajustamento de Conduta, a fim de que diversos órgãos e entidades da administração pública cumprissem o Enunciado 331 do TST, que considera legal a utilização da terceirização apenas para atividades meio.

#### 6.4.1 Comparação da terceirização de mão de obra com a de outros serviços de pessoa jurídica<sup>38</sup> no Ministério Público da União

Para fins de comparação entre a terceirização de mão de obra e a terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), o único valor não nulo da Tabela 5 referente ao Elemento 34 foi somado ao elemento 37 para geração do Gráfico 8.

**Gráfico 8** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no MPU (2003 a 2013).



O Gráfico 8 permite ver claramente que o MPU utiliza bem mais a terceirização de mão de obra do que a terceirização de Outros Serviços de Pessoa Jurídica. Ao longo de todo o período analisado, as despesas do MPU com terceirização de mão de obra foram superiores aos gastos com terceirização de Outros Serviços (E-

<sup>38</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

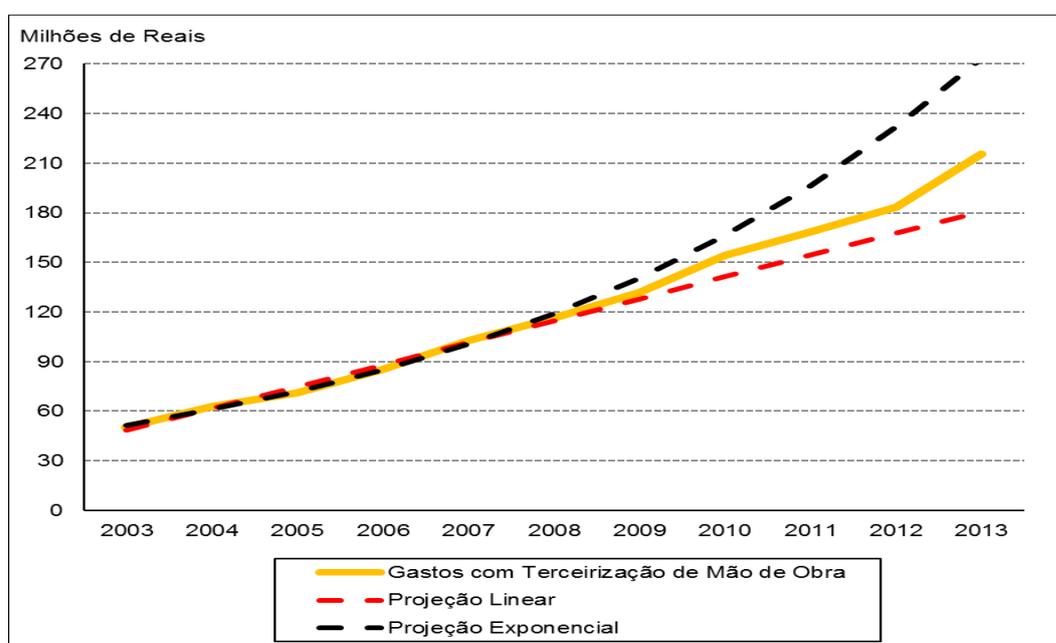
lemento 39), e a amplitude da primeira em relação à segunda tem aumentado quase que continuamente.

#### 6.4.2 Crescimento da terceirização de mão de obra no MPU

Os dados apresentados parecem indicar que teria havido uma queda no acelerado crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra no MPU, a partir de 2008, depois da edição da IN-02. Para aferir com maior precisão se o ritmo de crescimento das despesas diminuiu, foram aplicados testes estatísticos, com base nos dados do período de 2003-2008, projetados para 2009 a 2013.

O Gráfico 9 demonstra o resultado das projeções (linear e exponencial) apuradas com base nas equações resultantes<sup>39</sup> da análise de regressão dos valores conhecidos de 2003 a 2008 (despesas executadas). Portanto, os valores projetados para 2009 a 2013 são aqueles que se concretizariam (por aproximação), caso o ritmo de crescimento verificado no período 2003-2008 se mantivesse.

**Gráfico 9** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”), no Ministério Público da União (2003 a 2013), em comparação com as Projeções Linear e Exponencial.



<sup>39</sup> Com base nos critérios adotados (item 2.3), os valores conhecidos de 2003 a 2008 resultaram nas equações de tendência:  $Y = 13,25X + 35,18$  (Linear) e  $Y = 43,70 * 1,18^X$  (Exponencial).

A análise visual do Gráfico 9 não permite deduzir se aumentou ou diminuiu o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra, vez que o gasto real (linha amarela) foi superior à projeção linear (linha vermelha tracejada), mas foi inferior à projeção exponencial (linha preta tracejada). Ou seja, a projeção linear indica que o ritmo de crescimento dos gastos teria aumentado, mas a projeção exponencial indica o contrário, que o ritmo de crescimento teria diminuído.

Assim, apurou-se o coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção linear, cujo resultado foi 0,9948, bem como o coeficiente de correlação entre os valores reais e os da projeção exponencial, que resultou em 0,9972. Os coeficientes apurados<sup>40</sup> indicam que a projeção exponencial apresenta valores mais aderentes aos dados conhecidos, ou seja, que a série temporal é melhor representada por um modelo não-linear. Contudo, não se pode afirmar que o modelo linear seja inadequado ao caso, pois o respectivo coeficiente de correlação foi bastante significativo. Portanto, ambos os modelos (linear e não-linear) se mostram adequados, com ligeira vantagem do exponencial.

Considerando o resultado da projeção exponencial, pode-se afirmar que houve quebra do ritmo de crescimento acelerado das despesas com terceirização de mão de obra no MPU, a partir de 2008, embora os gastos continuassem subindo.

## **6.5 Análise comparativa do crescimento da terceirização de mão de obra nos Poderes da União e no MPU**

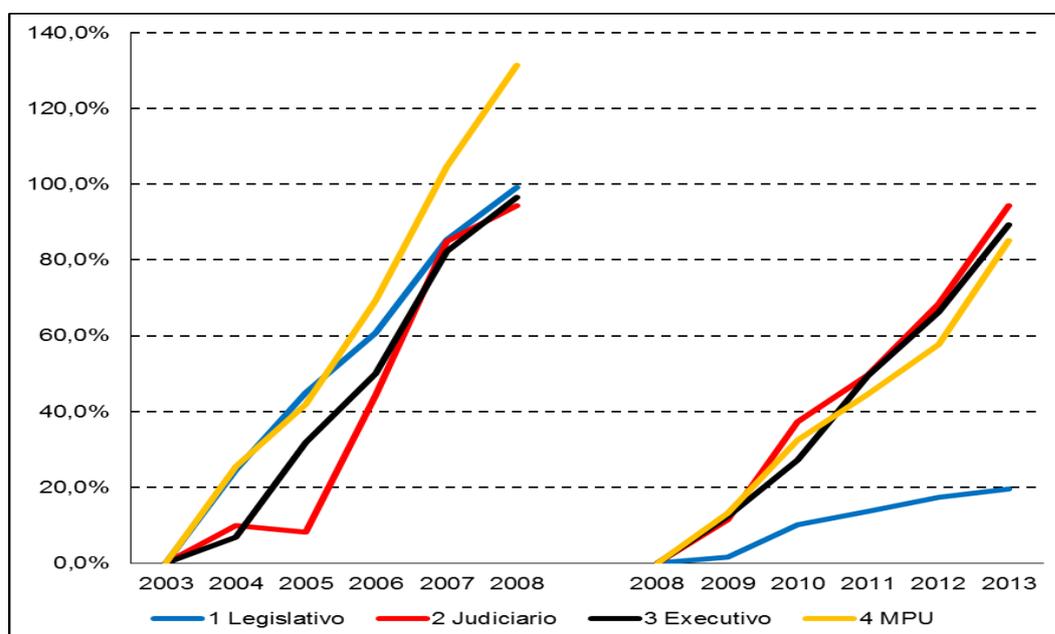
Considerando que nos Poderes da União as despesas com terceirização de mão de obra tiveram crescimento exponencial no período 2003-2008, conclui-se que, a partir de 2008, houve queda no ritmo acelerado de aumento dos gastos no Executivo, no Legislativo e no MPU. No Poder Judiciário, a queda foi insignificante.

Esperava-se que a desaceleração do crescimento dos gastos ocorresse com mais vigor no Poder Executivo, que editou a IN-02. No entanto, a maior queda percentual se deu no Legislativo e no MPU, conforme Gráfico 10, que compara o crescimento das despesas nos períodos analisados (2003-2008 e 2008-2013).

---

<sup>40</sup> Conforme descrito no item 2.3, cada coeficiente de correção foi calculado com base nos valores conhecidos de 2003 a 2008 e os das respectivas projeções no modelo linear e exponencial.

**Gráfico 10** – Variação Percentual (com Bases Fixas em 2003 e 2008) das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) nos Poderes da União (2003 a 2008 e 2008 a 2013).



O Gráfico 10 mostra que, no período 2003-2008, as despesas com terceirização de mão de obra no MPU havia crescido vertiginosamente, mas que, no período seguinte (2008-2013), o crescimento desacelerou, tendo sido apenas um pouco inferior aos percentuais verificados no Executivo e no Judiciário.

O que o Gráfico 10 demonstra com bastante evidência é a queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Poder Legislativo. Suspeita-se que possa ter havido outra razão, além da IN-02, para que esse fato ocorresse, vez que, no período 2003-2008, o percentual de crescimento dos gastos no Legislativo havia superado os do Executivo e Judiciário, tendo ficado abaixo apenas do MPU. Por esses motivos, a evolução dos gastos com terceirização no Legislativo merecem uma análise detalhada neste estudo, por meio da verificação dos dados de cada órgão integrante (Câmara dos Deputados, Senado Federal e TCU), buscando identificar onde se deu a desaceleração.

Estima-se que os gastos com terceirização de mão de obra na Administração Federal no período de 2009 a 2013 poderiam ter sido até R\$ 2,3 bilhões (R\$ 460 milhões por ano, em média) maiores que os efetivamente realizados, caso fosse mantido o ritmo de crescimento exponencial verificado de 2003 a 2008 no Executivo,

Judiciário e MPU. Calcula-se que 85% desse montante seriam atribuíveis ao Executivo, que responde pela maior parte dos gastos com terceirização de mão de obra.

### 6.5.1 Considerações sobre o crescimento da terceirização de mão de obra

O aumento percentual dos gastos com terceirização de mão de obra nem sempre é proporcional ao aumento dos quantitativos de empregados terceirizados. Por vezes, as despesas reais<sup>41</sup> aumentam sem que tenha havido qualquer acréscimo quantitativo de empregados. Por exemplo: a repactuação dos contratos de terceirização de mão de obra<sup>42</sup>, com base em aumento salarial acima da inflação, faz com que o valor da contratação também aumente acima da inflação, vez que o custo inerente à remuneração e encargos das categorias profissionais terceirizadas representa, aproximadamente, 80% do valor contratado (Saigg, 2008, p. 79).

Embora as despesas com terceirização de mão de obra no Executivo e Judiciário, bem como no MPU, tenham subido mais de 85%, na comparação de 2013 com 2008, acredita-se que parte desse crescimento não decorreu do aumento de quantitativo de empregados terceirizados, mas de reajustes salariais acima da inflação oficial, os quais teriam sido repassados aos respectivos contratos por meio de repactuação, conforme previsto em norma.

Para se ter uma ideia, as categorias profissionais alocadas aos contratos de limpeza e conservação, que representam a maior parte dos empregados terceirizados, tiveram reajustes salariais anuais que variaram de 10% a 20,38%, nos anos de 2009 a 2013, acumulando aumentos que variaram de 49% a 68% no período<sup>43</sup>, contra a inflação oficial acumulada de 32% no mesmo período, medida pelo IPCA/IBGE (Brasil, 2014b, p. 17). Ou seja, os ganhos reais de salário de grande parte dos terceirizados variaram de 17% a 36%.

---

<sup>41</sup> Valores reais correspondem a valores deflacionados pela aplicação de índice de preços que mede a inflação ou desvalorização da moeda (Hoffmann, 2001, p. 329), ou seja, são valores atualizados.

<sup>42</sup> Conforme artigos 37 a 41 da IN-SLTI/MPOT Nº 02/2008.

<sup>43</sup> Os percentuais de reajustes variaram em função das faixas salariais, de forma que as menores faixas foram contempladas com os maiores índices, em escala inversamente proporcional, conforme Convenções Coletivas de Trabalho, do Sindicato dos Empregados em Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços e Serviços Terceirizáveis no Distrito Federal - SINDISERVIÇOS/DF, em <<http://sindi.servicodf.org.br/portal/index.php/convencoes>>.

De acordo com dados do IBGE (Brasil, 2014a, p. 241), o rendimento médio real habitualmente recebido pelos empregados com carteira assinada no setor privado teve, no período de 2009 a 2013, aumento real acumulado de 11,2%, ao passo que, no período de 2004 a 2008, o aumento real tinha sido de apenas 5,3%.

Os elementos ora apresentados reforçam a hipótese de que a IN-02 teria afetado o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra, a partir de 2008, e que a quebra do ritmo poderia ter sido um pouco mais significativa, se não fosse o impacto contratual dos reajustes salariais acima da inflação oficial.

## 7 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NOS ÓRGÃOS DO LEGISLATIVO

Por meio dos Gráficos 7 e 10, restou evidente quão acentuada foi a queda no ritmo de crescimento da terceirização de mão de obra no Legislativo. É possível que esse fato tenha decorrido de outros fatores, além da IN-02, vez que nem no Poder Executivo, autor da norma, o crescimento desacelerou tanto.

A verificação dos dados da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do TCU pode revelar onde se deu a desaceleração, permitindo, assim, buscar em outras fontes de informações possíveis causas para a queda dos gastos com terceirização de mão de obra no Poder Legislativo.

### 7.1 Terceirização de mão de obra na Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados, a média anual dos gastos com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 foi 50,2% superior à média verificada no período 2003-2008, conforme dados constantes da Tabela 6.

**Tabela 6** – Despesas Anuais com Terceirização na Câmara dos Deputados, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

	Em milhões de Reais			
	34 Substituição de Servidor	37 Locação Mão de Obra	34 + 37 Terceirização Mão de Obra	39 (*) Serviços Pessoa Jurídica
<b>2003</b>	7,8	81,6	<b>89,4</b>	13,1
<b>2004</b>	7,2	86,1	<b>93,3</b>	9,8
<b>2005</b>	1,7	96,9	<b>98,6</b>	8,3
<b>2006</b>	0,8	100,3	<b>101,1</b>	8,1
<b>2007</b>	0,8	122,4	<b>123,2</b>	17,4
<b>2008</b>	0,4	131,9	<b>132,3</b>	14,0
<b>2009</b>	0,1	140,4	<b>140,5</b>	14,2
<b>2010</b>	0,0	161,7	<b>161,7</b>	13,6
<b>2011</b>	0,0	165,4	<b>165,4</b>	9,7
<b>2012</b>	0,0	178,1	<b>178,1</b>	8,5
<b>2013</b>	0,0	180,0	<b>180,0</b>	8,0

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

Em 2013, a despesa executada foi 36,1% superior à de 2008. Esse percentual é inferior ao da comparação de 2008 com 2003, cuja variação havia sido de 48%. Esses elementos indicam uma possível queda do ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra na Câmara dos Deputados após 2008, mas não tanto quanto a verificada no conjunto do Poder Legislativo.

Os dados revelam um comportamento irregular das despesas referentes à terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39). Observa-se, ainda, que os gastos com a terceirização de Outros Serviços na Câmara, em 2003, eram equivalentes a apenas 14,7% das despesas com a terceirização de mão de obra, tendo essa proporção caído para 10,6%, em 2008, reduzindo ainda mais em 2013, para 4,4%.

Embora o Legislativo tenha feito, a partir de 2010, mais uso da terceirização considerada irregular (conforme Tabela 4), a Tabela 6 revela que a Câmara dos Deputados não contribuiu com essa prática condenada pelo TCU (Acórdão 1.520/ 2006 Plenário), que é caracterizada pela substituição de servidores por terceirizados.

### **7.1.1 Crescimento da terceirização de mão de obra na Câmara e comparação com os gastos referentes a outros serviços de pessoa jurídica<sup>44</sup>**

Representando os valores da Tabela 6, o Gráfico 11 permite comparar a evolução das despesas com a terceirização de mão obra (Elemento 34 + Elemento 37) com a terceirização consignada no Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), na Câmara dos Deputados.

A Câmara espelha a preferência do Legislativo pela terceirização de mão de obra (conforme visto no Gráfico 6). Ao longo de todo o período analisado, as despesas com terceirização de mão de obra foram bastante superiores aos gastos com terceirização de Outros Serviços (Elemento 39). No mais, desde 2008, a amplitude das despesas com terceirização de mão de obra em relação à terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica tem aumentado continuamente.

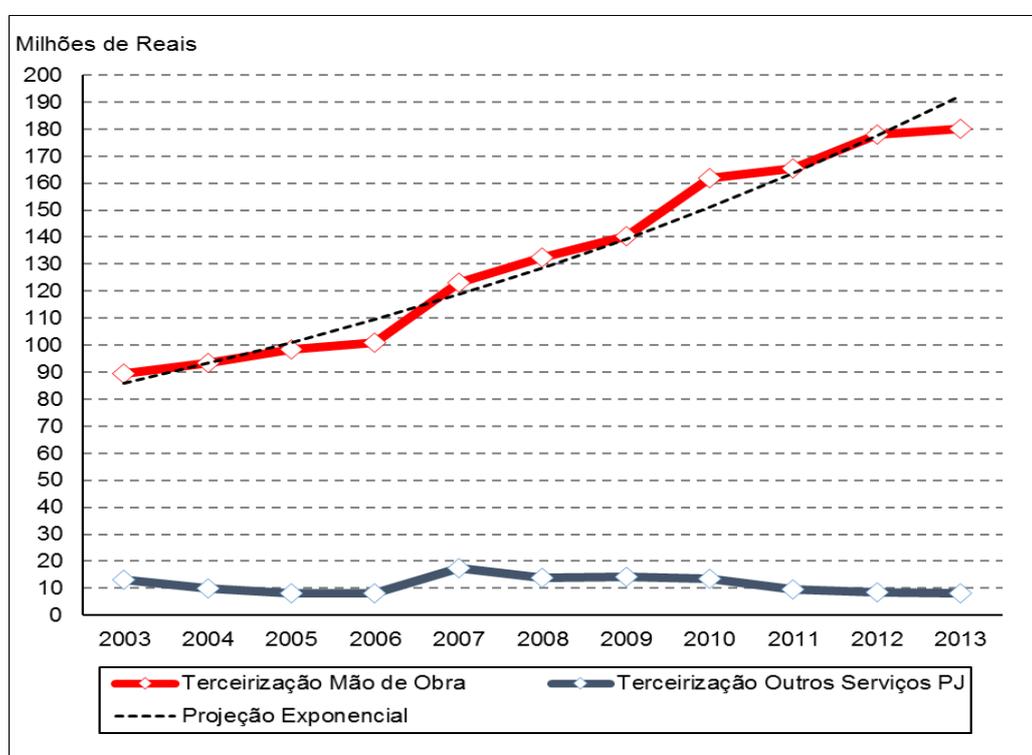
O Gráfico 11 também apresenta a projeção exponencial dos gastos com terceirização de mão de obra (linha tracejada), apurada com base na equação resul-

---

<sup>44</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

tante<sup>45</sup> da análise de regressão dos valores conhecidos de 2003 a 2008. Com base nos valores projetados, pode-se afirmar que não houve queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra na Câmara após 2008, exceto no exercício de 2013, em comparação com 2012. Portanto, a desaceleração verificada no Poder Legislativo não foi influenciada pelas despesas da Câmara.

**Gráfico 11** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), na Câmara dos Deputados (2003 a 2013), incluindo a Projeção Exponencial das Despesas com Terceirização de Mão de Obra.



Em verdade, a IN-02 não tem aplicação na Câmara dos Deputados, que instituiu norma própria para a terceirização de serviços. Trata-se da Resolução nº 3, de 2011, que estabelece que os serviços serão contratados preferencialmente na modalidade de alocação por postos de trabalho, em oposição à IN-02.

<sup>45</sup> Embora no Poder Legislativo o modelo linear tenha se ajustado melhor à série temporal, conforme Gráfico 7, na Câmara os valores da projeção exponencial apresentaram maior aderência aos dados reais. Assim, com base nos critérios adotados (item 2.3), os valores conhecidos de 2003 a 2008 resultaram na equação de tendência  $Y = 79,4 * 1,08^X$ , com coeficiente de correlação de 0,9593 entre os valores reais e os projetados.

## 7.2 Terceirização de mão de obra no Senado Federal

No Senado Federal, embora a média anual dos gastos com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 tenha sido 37,5% superior à média verificada no período 2003-2008, observa-se que, em 2013, a despesa executada foi inferior à de 2008 (3% a menos). Essa queda fica mais evidente quando se compara a despesa de 2008 com a de 2003, cuja variação havia sido de 186,8%. Tudo indica, portanto, que o Senado Federal foi o responsável pela queda no crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Poder Legislativo, após 2008.

**Tabela 7** – Despesas Anuais com Terceirização no Senado Federal, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais				
	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>34 + 37 Terceirização Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>
<b>2003</b>	0,0	57,5	<b>57,5</b>	36,5
<b>2004</b>	0,0	85,2	<b>85,2</b>	32,2
<b>2005</b>	0,0	109,8	<b>109,8</b>	41,5
<b>2006</b>	0,0	134,8	<b>134,8</b>	39,4
<b>2007</b>	0,0	151,8	<b>151,8</b>	42,1
<b>2008</b>	0,0	164,9	<b>164,9</b>	43,2
<b>2009</b>	0,0	158,2	<b>158,2</b>	40,8
<b>2010</b>	85,3	75,0	<b>160,3</b>	36,6
<b>2011</b>	83,7	80,3	<b>164,0</b>	36,6
<b>2012</b>	83,8	76,7	<b>160,5</b>	36,1
<b>2013</b>	71,6	88,3	<b>159,9</b>	26,5

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

Os dados da Tabela 7 permitem comparar a terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39) com a terceirização de mão de obra. Em termos percentuais, os gastos com a terceirização de Outros Serviços no Senado, em 2003, eram equivalentes a 63,5% das despesas com a terceirização de mão de obra, mas essa equivalência despencou para 26,2%, em 2008, caindo ainda mais em 2013, para 16,6%. Apesar dessa redução contínua, nota-se que o Senado

ainda utiliza a terceirização de outros serviços de pessoa jurídica bem mais que a Câmara dos Deputados, segundo os dados da Tabela 6, referentes à Câmara, e os da Tabela 7, referentes ao Senado.

Em comparação com a Tabela 4 (dados do Poder Legislativo), a Tabela 7 evidencia que, desde 2010, todas as despesas referentes à terceirização irregular no Legislativo foram executadas pelo Senado Federal. Os dados ainda sugerem que, até 2009, o Senado estaria utilizando outra classificação orçamentária para contornar a determinação do TCU no sentido de fosse eliminada a terceirização irregular, caracterizada pela substituição de servidor por terceirizado (Acórdão 1.520/ 2006 Plenário). Nota-se que, em 2010, insurgem as despesas classificadas no Elemento 34, ao mesmo tempo em que são reduzidas, na mesma grandeza, as despesas do Elemento 37. O fim da manobra classificatória coincide com o momento da intervenção corretiva promovida pelo TCU (Acórdão 1.037/2010 Plenário).

### **7.2.1 Crescimento da terceirização de mão de obra no Senado e comparação com os gastos referentes a outros serviços de pessoa jurídica<sup>46</sup>**

A comparação da terceirização de mão obra (Elemento 34 + Elemento 37) com a terceirização consignada no Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), no Senado Federal, é exibida no Gráfico 12, com base nos valores constantes da Tabela 7.

O Senado, tal qual a Câmara, utiliza bem mais a terceirização de mão de obra do que a de Outros Serviços (Elemento 39). De 2003 a 2008, as despesas com terceirização de mão de obra cresceram vertiginosamente, ao passo que as de Outros Serviços variaram muito pouco.

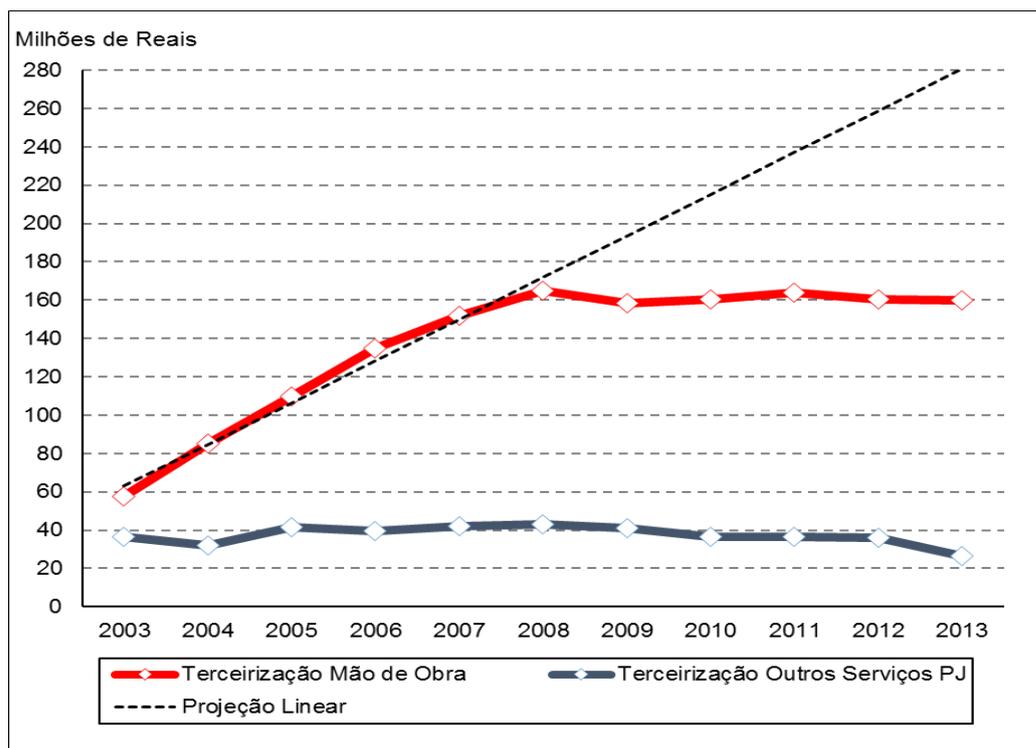
Observa-se que, depois de 2008, as despesas com terceirização de mão de obra praticamente se estabilizam. Supõe-se que esse fenômeno tenha decorrido de outros fatores, e não da IN-02 – entende-se que a IN-02 teria contribuído, por hipótese, apenas para quebrar o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra, sobretudo no Poder Executivo. No mais, não é comum a estabilização de gastos dessa natureza, vez que os valores dos contratos de terceirização de

---

<sup>46</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

mão de obra tendem a crescer mais que proporcional à inflação oficial, mesmo na ausência de acréscimos quantitativos de empregados terceirizados.

**Gráfico 12** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no Senado Federal (2003 a 2013), incluindo a Projeção Linear das Despesas com Terceirização de Mão de Obra.



O Gráfico 12 contém a projeção linear dos gastos com terceirização de mão de obra (linha tracejada), apurada com base na equação resultante<sup>47</sup> da análise de regressão dos valores conhecidos de 2003 a 2008. A comparação dos valores projetados com os valores reais mostra com clareza que os gastos permaneceram praticamente estagnados depois de 2008. Portanto, mesmo sem analisar as despesas do TCU, pode-se afirmar que a estagnação dos gastos no Senado determinou a desaceleração das despesas com terceirização de mão de obra no Legislativo.

<sup>47</sup> Assim como no Poder Legislativo (Gráfico 7), o modelo linear se ajustou melhor à série temporal no Senado Federal, cujos valores projetados apresentaram maior aderência aos dados reais. Com base nos critérios adotados (item 2.3), os valores conhecidos de 2003 a 2008 resultaram na equação de tendência  $Y = 21,77X + 41,15$ , com coeficiente de correlação de 0,9920 entre os valores reais e os projetados.

### **7.2.2 Causas da desaceleração dos gastos com terceirização de mão de obra no Senado Federal**

O Relatório Administrativo do Senado Federal (Brasil, 2013a, p. 29-30), referente aos exercícios de 2011 e 2012, informa sobre a racionalização dos contratos de terceirização, incluindo a renegociação de preços, a extinção de postos de trabalho, bem como o fim de alguns contratos.

O Relatório Administrativo de Redução de Gastos no Senado Federal<sup>48</sup> (Fevereiro-Agosto de 2013) também cita a redução de gastos com contratos de terceirização, mediante extinção de 25% dos postos de trabalho.

As medidas de racionalização dos contratos de terceirização no Senado decorreram de denúncias de irregularidades nas contratações. Em 2009, a mídia divulgou a existência de sobrepreço e excesso de postos de trabalho nos contratos<sup>49</sup>, bem como a prática de nepotismo nas contratações de mão de obra pelo Senado.

### **7.3 Terceirização de mão de obra no Tribunal de Contas da União**

No TCU, a média anual dos gastos com terceirização de mão de obra no período de 2008-2013 foi 52,4% superior à média verificada no período 2003-2008. O que mais surpreende nos dados da Tabela 8 é que a despesa executada em 2013 foi quase o dobro (95,5%) da registrada em 2008. Esse percentual é bem superior ao da comparação de 2008 com 2003, cuja variação havia sido de 62,6%.

Considerando que a IN-02, editada por recomendação do TCU, priorizou o modelo de terceirização baseado em mensuração de resultados, em vez da mera contagem de postos de trabalho ou de horas de serviço, esperava-se que o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra sofresse queda após 2008, ou permanecesse estável. No entanto, os dados indicam que, provavelmente, teria havido aceleração das despesas, justamente no TCU.

---

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/blog/arquivos-pdf/relatorio-administrativo-reducao-de-gastos>>.

<sup>49</sup> De acordo com Notícias UOL, no ano de 2009 existiam 3.516 empregados terceirizados no Senado Federal. (Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/terceirizacao-irregular-no-senado.htm>>).

**Tabela 8** – Despesas Anuais com Terceirização no Tribunal de Contas da União, registradas nos Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “37 - Locação de Mão de Obra” e “39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” (2003 a 2013).

Em milhões de Reais

	<b>34 Substituição de Servidor</b>	<b>37 Locação Mão de Obra</b>	<b>34 + 37 Terceirização Mão de Obra</b>	<b>39 (*) Serviços Pessoa Jurídica</b>
<b>2003</b>	0,0	12,3	<b>12,3</b>	16,6
<b>2004</b>	0,0	20,0	<b>20,0</b>	19,2
<b>2005</b>	0,0	22,4	<b>22,4</b>	12,7
<b>2006</b>	0,0	20,0	<b>20,0</b>	11,6
<b>2007</b>	0,0	20,1	<b>20,1</b>	16,7
<b>2008</b>	0,0	20,0	<b>20,0</b>	25,3
<b>2009</b>	0,0	23,6	<b>23,6</b>	26,2
<b>2010</b>	0,0	27,1	<b>27,1</b>	29,3
<b>2011</b>	0,0	31,4	<b>31,4</b>	36,4
<b>2012</b>	0,0	33,8	<b>33,8</b>	28,5
<b>2013</b>	0,0	39,1	<b>39,1</b>	27,3

**Fonte:** Siga Brasil.

Nota: os valores anteriores a 2013 foram atualizados com base na variação do IPCA.

(\*) Apenas os Subelementos referentes à Terceirização, conforme subitem 2.2 deste estudo.

Como era de se esperar, a Tabela 8 mostra que durante o período analisado o TCU não fez utilização da terceirização considerada irregular, caracterizada pela substituição de servidores por terceirizados.

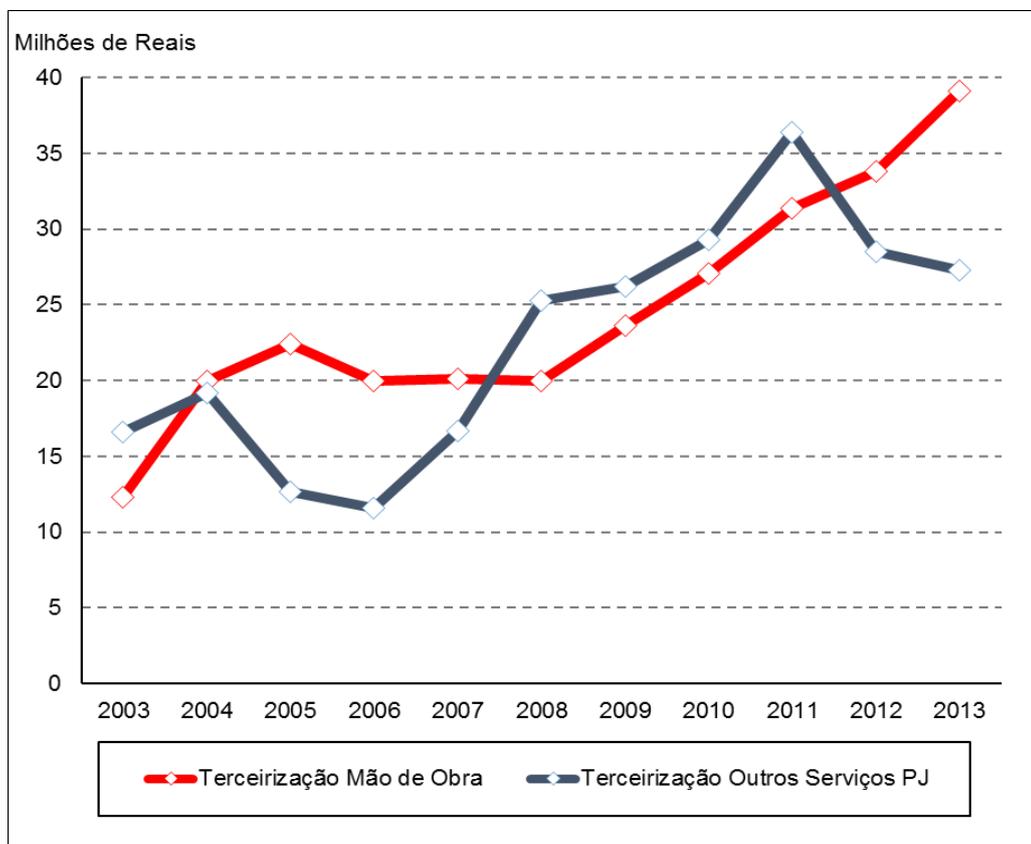
### 7.3.1 Comparação entre os gastos com terceirização de mão de obra no TCU e as despesas referentes a outros serviços de pessoa jurídica<sup>50</sup>

O Gráfico 13 representa os valores da Tabela 8, permitindo comparar a evolução das despesas com a terceirização de mão obra (Elemento 37) com a terceirização consignada no Elemento 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), no Tribunal de Contas da União<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Somente subelementos de terceirização, conforme critério adotado pelo TCU e descrito no item 2.2.

<sup>51</sup> O Gráfico 13 não apresenta as projeções linear e exponencial da terceirização de mão de obra porque os resultados mostraram-se pouco aderentes aos valores conhecidos, com baixo índice de correlação, de forma que a série temporal não se ajusta bem ao modelo linear nem exponencial.

**Gráfico 13** – Variação das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elemento de Despesa “37 - Locação de Mão de Obra”) e com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39), no TCU (2003 a 2013).



O Gráfico 13 mostra o comportamento irregular das despesas referentes à terceirização de Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (Elemento 39). Nos exercícios de 2004 a 2007, os gastos com terceirização de Outros Serviços foram inferiores às despesas com terceirização de mão de obra. De 2008 a 2011 (após a IN-02), a situação se inverte e o TCU passa a gastar mais com a terceirização de Outros Serviços. Entretanto, essas despesas voltaram a cair em 2012 e 2013, ficando abaixo dos valores da terceirização de mão de obra.

Com base no Gráfico 13, tem-se a impressão de que, ao longo do período analisado, a terceirização preferencial no TCU oscilou entre o modelo baseado em postos de trabalho (Elemento 37 – Locação de Mão de Obra) e o modelo baseado na contratação de serviços sem alocação de empregados em postos (terceirização classificada no Elemento 39).

A terceirização de Outros Serviços no TCU, cuja despesa vinha crescendo muito desde 2006 (o valor de 2011 foi 213,8% superior ao de 2006), declinou em

2012 e 2013, ao passo que a terceirização de mão de obra manteve praticamente o mesmo ritmo de crescimento verificado desde 2009.

### **7.3.2 Modelos de terceirização utilizados pelo TCU**

Os dados relacionados à terceirização no TCU sugerem que o Tribunal tem procurado implementar internamente as recomendações feitas aos demais órgãos da administração pública. Assim, o crescimento vigoroso da terceirização de Outros Serviços (Elemento 39), nos exercícios de 2007 a 2011, pode ter sido reflexo da proposta no sentido de que a Administração se abstivessem de terceirizar serviços cuja mão de obra fosse o principal objeto da contratação<sup>52</sup> – serviços contratados sem a necessidade de alocação de empregados em postos de trabalho afastariam os riscos de subordinação dos trabalhadores à administração do órgão contratante e eventuais reclamações trabalhistas.

Todavia, parece que o modelo de terceirização no âmbito do TCU sofreu mudanças que refletiram nas despesas do órgão a partir de 2012. O Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, que sugeriu alterações na IN-02, faz referência a um grupo de estudos criado em 2010 pelo TCU, com a incumbência de formular propostas para resolver ou mitigar problemas que vinham ocorrendo na execução dos contratos de terceirização de serviços continuados na administração pública federal.

O referido grupo de estudos admitiu, em relatório, que as empresas que prestam serviços terceirizados geralmente não são especialistas no serviço propriamente, mas tão-somente na administração da mão de obra, e que essa é uma realidade de mercado à qual a administração pública precisa se adaptar e, por conseguinte, adequar os respectivos contratos. O relatório conclui que não se mostra proveitoso o debate sobre a referida especialização e sua aderência ao modelo ideal de terceirização de serviços. No mais, o relatório informa que as ideias e propostas de melhoria apresentadas pelo grupo de estudos estariam sendo experimentadas nas contratações do próprio TCU, à medida que expiravam as vigências dos contratos de terceirização de serviços. Portanto, é provável que alguns contratos de serviços tercei-

---

<sup>52</sup> Conforme Relatório integrante do Acórdão nº 2.720/2008 TCU - Plenário.

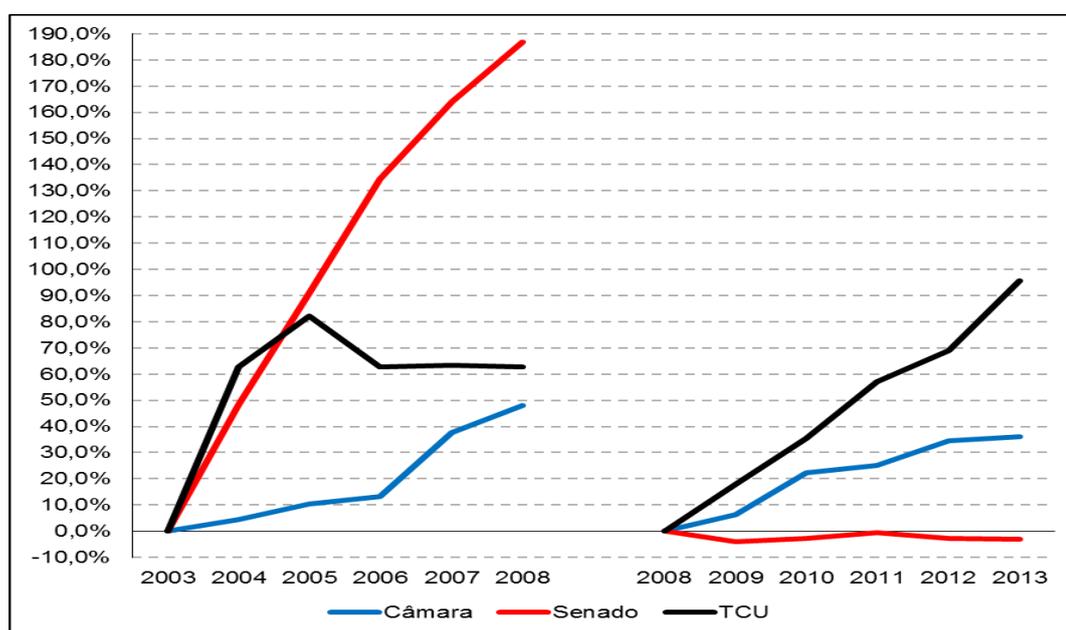
rizados, com despesas classificadas no Elemento 39, tenham migrado para o modelo de terceirização de mão de obra (Elemento 37).

#### 7.4 Análise comparativa do crescimento da terceirização de mão de obra no Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União

Sabe-se que a estagnação das despesas com terceirização de mão de obra no Senado, por motivos alheios à IN-02, fez com que houvesse queda no ritmo de crescimento dos respectivos gastos no conjunto do Poder Legislativo, após 2008.

O aumento das despesas com terceirização de mão de obra na Câmara dos Deputados, após 2008, manteve praticamente o mesmo ritmo de crescimento linear verificado nos anos anteriores.

**Gráfico 14** – Variação Percentual (com Bases Fixas em 2003 e 2008) das Despesas Anuais com Terceirização de Mão de Obra (Elementos de Despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” + “37 - Locação de Mão de Obra”) nos Órgãos do Poder Legislativo Federal (2003 a 2008 e 2008 a 2013).



Em relação ao TCU, esperava-se que o crescimento das despesas fosse menor; no entanto, foi onde os gastos mais cresceram após 2008, superando o incremento percentual dos gastos com terceirização de mão de obra na Câmara dos Deputados, inclusive no período de 2003 a 2008, conforme mostra o Gráfico 14.

O que se nota com mais evidência no Gráfico 14 é a abrupta paralização do crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Senado Federal,

após uma aceleração vertiginosa entre 2003 e 2008. Embora os gastos se mostrem relativamente estagnados, supõe-se que tenha havido redução significativa do quantitativo de empregados terceirizados no Senado, vez que nos anos de 2009 a 2013 algumas categorias profissionais tiveram aumento salarial acima da inflação, o que faria com que as despesas contratuais aumentassem, mesmo que os quantitativos de empregados se mantivessem inalterados.

Comparando as despesas empenhadas por cada órgão do Legislativo em 2013, nota-se que o gasto do TCU com terceirização de mão de obra (R\$ 39,1 milhões) é bem inferior aos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (R\$ 180,0 milhões e R\$ 159,9 milhões, respectivamente). Convertendo em termos de quantitativo aproximado do número de empregados, seria como se, de cada 10 terceirizados alocados no Legislativo, 5 estivessem na Câmara, 4 no Senado e apenas 1 no TCU.

## **8 TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA APÓS A IN-06/2013**

Em dezembro de 2013, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, editou a Instrução Normativa nº 6, alterando a IN-02. As alterações foram sugeridas pelo TCU, por meio do Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, com base nos resultados apresentados por grupo de estudos criado para propor melhorias nos procedimentos relativos à contratação e à execução de contratos de terceirização de serviços continuados na administração pública federal, vez que, nos últimos anos, estariam ocorrendo problemas frequentes na execução desse tipo de contrato, com interrupções na prestação dos serviços, falta de pagamento de salários e outras verbas trabalhistas aos empregados, trazendo prejuízos à administração e aos trabalhadores.

O grupo de estudos foi formado em 2010, com representantes do TCU, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Advocacia-Geral da União, do Ministério da Previdência Social, do Ministério da Fazenda, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal.

### **8.1 Relatório integrante do Acórdão nº 1.214/2013 – TCU Plenário**

Embora o relatório integrante do Acórdão nº 1.214/2013 faça referência genérica aos contratos de prestação de serviços de natureza continuada, o foco do estudo foi a terceirização de mão de obra e as peculiaridades inerentes a essas contratações, a começar pela seleção da empresa a ser contratada. Questionou-se qual seria a vocação ideal a ser comprovada pela empresa na licitação:

Nesse ponto, parece residir a principal discussão a ser enfrentada – que espécie de aptidão deve ser requerida para a execução de contratos de serviços de natureza continuada, em que esteja caracterizada cessão de mão de obra.

As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

Conquanto seja muito provável que as próprias demandas da Administração tenham moldado esse comportamento das empresas, debater o tema ou a aderência do modelo à concepção ideal da terceirização de serviços não se mostra proveitoso.

O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes apresentam normalmente pouca complexidade. Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais.

Restou admitido no relatório que a aptidão para gerenciar a mão de obra está relacionada, em especial, à capacidade de gerenciar recursos financeiros:

Destaque-se que a constatação de que a habilidade requerida para a prestação de serviços terceirizados mediante cessão de mão de obra é diferenciada advém da experiência da Administração na condução desses contratos. Tem-se observado que a maior causa de fracasso na execução dos ajustes é a incapacidade das empresas de manter a prestação dos serviços ao longo do tempo sem falhar no cumprimento de suas obrigações trabalhistas e previdenciárias junto aos empregados. Logo, pode-se concluir que a habilidade de gestão de pessoal, nesses casos, relaciona-se mais à saúde financeira das empresas e à capacidade de gerenciar recursos financeiros e custos.

Nos termos do citado relatório, tal situação é diferente de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra ou fornecimento de bens, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto. Assim, de acordo com o relatório, a necessidade de exigências técnico-profissionais estaria relacionada à complexidade técnica envolvida na execução de serviços como: manutenção predial, ar condicionado, serviços de engenharia em geral, áudio e vídeo, informática.

## **8.2 Alterações promovidas pela IN-06/2013 na IN-02**

As mudanças feitas na IN-02 dizem respeito à seleção da empresa a ser contratada, aos procedimentos relacionados à execução contratual, à fiscalização e acompanhamento da execução, à prorrogação e encerramento do contrato, com destaque para as seguintes alterações:

- a) possibilidade de licitar e contratar serviços distintos conjuntamente;
- b) condições mais rigorosas para habilitação econômico-financeira;

- c) exigência de capacidade operacional focada no gerenciamento de pessoas;
- d) garantia contratual com mais requisitos e cobertura mais abrangente;
- e) criação de conta vinculada para provisionamento de verbas trabalhistas;
- f) possibilidade de a Administração pagar diretamente aos empregados as verbas trabalhistas e recolher as contribuições, promovendo os descontos dos valores nas faturas da empresa contratada;
- g) rigor da Administração se houver inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada.

Segundo a consultora Gabriela Verona Pércio, as exigências mais rigorosas de habilitação visam assegurar, sob os enfoques técnico e econômico, a futura execução da totalidade do objeto contratual<sup>53</sup>.

Na opinião do consultor Ricardo Alexandre Sampaio, as alterações têm por objetivo indicar aos gestores públicos os elementos necessários para minimizar riscos, fornecendo os instrumentos para reduzir eventuais prejuízos decorrente da responsabilidade subsidiária trabalhista que possa ser atribuída à Administração tomadora de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra. Contudo, sobre esse aspecto, Sampaio questiona se a Justiça do Trabalho entenderá que os procedimentos ora estabelecidos serão suficientes para elidir a responsabilidade subsidiária trabalhista da Administração, decorrente de eventual culpa *in vigilando*<sup>54</sup>.

### 8.3 Perspectivas para a terceirização de mão de obra no setor público

Entende-se que, no âmbito da administração pública federal, em especial no Poder Executivo, os valores dos futuros contratos de terceirização de mão de obra tenderão a ficar mais altos, em razão dos critérios mais rigorosos para habilitação econômico-financeira e técnico-operacional da empresa a ser contratada, bem como dos requisitos para a prestação de garantia contratual, pois o aumento do nível de exigências na escolha da empresa prestadora costuma inibir a concorrência, pressionando os preços para cima.

---

<sup>53</sup> Disponível em <<http://gestaopublica-gabrielapercio.blogspot.com.br/2013/06/terceirizacoes-alteracoes-na-in-n-0208.html>>.

<sup>54</sup> Disponível em <<http://www.zenite.blog.br/as-alteracoes-promovidas-pela-in-no-0613-na-in-no-0208-ambas-da-sltimpog/#.U8AZW5RdXps>>.

Está evidente que o principal objetivo das alterações é o de assegurar a contratação de empresa que tenha solidez econômica e financeira, garantindo, assim, a execução contratual sem riscos de descontinuidade e de reclamações trabalhistas por parte dos empregados terceirizados. Nesse sentido, até mesmo a pretendida aptidão técnico-operacional da empresa se confunde com a capacidade econômico-financeira almejada. Afinal, de acordo com o relatório do grupo de estudos, a habilidade da contratada na gestão da mão de obra é muito mais relevante para a Administração do que a sua aptidão técnica para a execução dos serviços, os quais teriam, normalmente, pouca complexidade.

Inferese que o foco na gestão da mão de obra relativiza a importância da mensuração quantitativa e qualitativa dos serviços contratuais executados. Embora não tenham sido alterados os dispositivos da IN-02 que tratam da mensuração dos resultados da contratação, entende-se que as mudanças inibirão a adoção de unidade de medida e critérios de aferição de resultados por meio de Acordos de Nível de Serviços que indiquem os patamares de qualidade e as adequações de pagamento. Ou seja, provavelmente, o pagamento à empresa contratada será feito apenas com base no número de postos de trabalho ou horas trabalhadas, o que caracterizaria a contratação de trabalhadores por empresa interposta, contrariando assim a Súmula 331 do TST, bem como o art. 4º do Decreto nº 2.271/1997, que veda a inclusão de disposições na contratação que permitam a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra.

A ausência de mecanismos de mensuração quantitativa e qualitativa dos serviços nos contrato de terceirização de mão de obra poderá reduzir os índices de produtividade, refletindo nas despesas com terceirização na administração pública federal, fazendo aumentar ainda mais os gastos com Locação de Mão de Obra.

## 9 ANÁLISE CONCLUSIVA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise textual da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008 permitiu identificar os dispositivos incorporados à norma com o objetivo de alterar as regras e diretrizes para a contratação de serviços continuados no âmbito do Executivo Federal, prevendo, entre outras disposições, a adoção de unidade de medida para mensurar os resultados da contratação, de modo que o pagamento à empresa contratada fosse feito com base nos resultados apurados, evitando-se remunerar a empresa por postos de trabalho ou com base na quantidade de horas de serviço.

Considerando a hipótese de que o modelo de terceirização baseado na mensuração de resultado teria quebrado o ritmo de crescimento acelerado das despesas com terceirização de mão de obra, sobretudo no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal, os gastos realizados antes da IN-02, a partir de 2003, foram comparados com os executados depois de 2008, até 2013.

A simples comparação da média de gastos do período 2008-2013 com a média do período 2003-2008 não permitiu aferir se teria havido inflexão no ritmo de crescimento, mas mostrou que, na média, as despesas aumentaram: 91,2% no Executivo, 98,9% no Judiciário, 44,2% no Legislativo e 98,2% no MPU. Então, a aferição mais precisa do ritmo de crescimento das despesas foi feito por meio de tratamento estatístico dos dados conhecidos.

Os testes estatísticos realizados com base nos valores das despesas com terceirização de mão de obra nos Poderes da União revelaram que, no período de 2003 a 2008, os respectivos gastos tiveram crescimento exponencial no Executivo, no Judiciário e no MPU. Embora as despesas do Poder Legislativo tenham crescido de forma linear, o coeficiente de incremento das despesas foi bastante elevado no período 2003-2008.

Com base nas mesmas equações apuradas, referentes ao crescimento das despesas no período 2003-2008, foram projetados valores para o período seguinte, até 2013. A comparação entre os números projetados e os valores das despesas efetivamente realizadas mostrou que houve queda no ritmo de crescimento dos gastos com terceirização de mão de obra, confirmando o que as grandezas percentuais já indicavam por meio de operações elementares. Essas operações revelaram que: no Executivo, a despesa de 2008 foi 96,5% superior à de 2003, e a de 2013 foi

89,4% maior que a de 2008; no Judiciário, os respectivos percentuais foram praticamente iguais (94,4% e 94,3%); no Legislativo, a diferença entre os percentuais (99,2% e 19,5%, respectivamente) já antecipavam que teria havido desaceleração no crescimento dos gastos; e no MPU, a diferença entre os percentuais também foi significativa (131,4% e 85,1%, respectivamente).

Embora se esperasse que a desaceleração ocorresse com mais vigor no Poder Executivo, que editou a IN-02, as maiores quedas no ritmo de crescimento das despesas ocorreram no Poder Legislativo e no MPU. No período 2003-2008, as despesas com terceirização de mão de obra no MPU haviam crescido vertiginosamente. No período seguinte (2008-2013), o crescimento desacelerou, tendo sido apenas um pouco inferior aos verificados no Executivo e no Judiciário.

O que ficou mais evidente foi a queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra no Poder Legislativo, o que motivou a análise dos gastos em cada órgão integrante (Câmara dos Deputados, Senado Federal e TCU). Descobriu-se que a queda no ritmo de crescimento das respectivas despesas no Poder Legislativo, após 2008, decorreu da estagnação dos gastos com terceirização de mão de obra no Senado, por motivos alheios à IN-02. A partir de 2009, foram adotadas medidas de racionalização dos contratos de terceirização no Senado Federal, em razão de denúncias de irregularidades nas contratações, com suspeitas de existência de sobrepreço, excesso de postos de trabalho e práticas de nepotismo nas contratações de mão de obra terceirizada.

Embora os testes estatísticos tenham reforçado a hipótese de quebra no ritmo de crescimento após a IN-02, seria mais prudente afirmar que a queda no ritmo de crescimento não foi tão significativa, e que a IN-02 não inibiu o crescimento das despesas com terceirização de mão de obra na intensidade que se esperava. Ocorre que, se tivéssemos considerado a evolução linear das despesas (em vez do modelo exponencial), concluiríamos que o ritmo de crescimento teria aumentado. De fato, ambos os modelos (linear e não-linear) se mostraram adequados, mas com ligeira vantagem do exponencial.

Acredita-se que parte do crescimento das despesas com terceirização de mão de obra, depois da IN-02, não decorreu do aumento de quantitativo de empregados terceirizados, mas de reajustes salariais acima da inflação oficial, os quais teriam sido repassados aos respectivos contratos por meio de repactuação. De 2009

a 2013, as categorias profissionais dos setores de limpeza e conservação, que representam a maior parte dos empregados terceirizados, acumularam aumentos que variaram de 49% a 68%, contra a inflação oficial acumulada de 32%, resultando em ganhos reais de salário de 17% a 36%.

## **9.1 Conclusão**

Conclui-se que os elementos apresentados neste estudo reforçam a hipótese de que a IN-02 teria afetado o ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra na administração pública federal, depois de 2008, e que a quebra do ritmo poderia ter sido mais significativa se não fosse o impacto de reajustes salariais acima da inflação oficial, repassados aos respectivos contratos.

Suspeita-se, no entanto, que os valores das futuras contratações de terceirização de mão de obra tenderão a ficar mais altos na administração pública federal, em razão das alterações promovidas na IN-02, por meio da IN-06/2013, que aumenta o nível de exigências na seleção da empresa a ser contratada, o que poderá inibir a concorrência, pressionando os preços para cima. Ademais, as novas medidas, focadas na gestão da mão de obra, atenuam a importância da mensuração quantitativa e qualitativa dos serviços, podendo provocar redução dos índices de produtividade, refletindo nas despesas contratuais, e aumentando ainda mais os gastos com Locação de Mão de Obra.

## **9.2 Considerações Finais**

Não obstante os resultados das análises terem reforçado a hipótese acerca dos efeitos da IN-02 sobre o crescimento das despesas com terceirização de mão de obra na administração pública federal, convém registrar que a evolução dos gastos com a terceirização classificada como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica pode ter sido a mais afetada, pois as respectivas despesas cresceram bem menos que as da terceirização de mão de obra, depois da IN-02.

Sem considerar o possível impacto da IN-02 sobre a execução das despesas classificadas como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, estima-se que os gastos com terceirização de mão de obra na Administração Federal no período de 2009 a 2013 poderiam ter sido até R\$ 2,3 bilhões (R\$ 460 milhões por ano, em mé-

dia) maiores que os efetivamente realizados, caso fosse mantido o ritmo de crescimento exponencial verificado de 2003 a 2008 no Executivo, no Judiciário e no MPU. Calcula-se que 85% desse montante seriam atribuíveis ao Poder Executivo, que responde pela maior parte das despesas com terceirização de mão de obra.

Não se pode olvidar, ainda, o fato de que não houve queda generalizada no ritmo das despesas orçamentárias, no âmbito da administração pública federal – se isso tivesse ocorrido, não poderíamos atribuir à IN-02 a queda no ritmo de crescimento das despesas com terceirização de mão de obra. O presente estudo mostrou que, em 2013, os gastos totais dos Poderes e do MPU com Serviços de Pessoa Física e Serviços de Consultoria foram 67,8% e 73,9%, respectivamente, superiores aos de 2008. Na comparação de 2008 com 2003, verificou-se que as variações foram bem menores: 38,7% e 49,8%, respectivamente. De fato, não se esperava que o crescimento de tais despesas desacelerassem, vez que as contratações de Serviços de Pessoa Física e de Consultoria não sofrem tanto os efeitos da IN-02.

Por fim, é forçoso salientar que órgãos da administração pública federal ainda registram despesas com a terceirização irregular de mão de obra, caracterizada pela substituição de servidores/empregados públicos por terceirizados, embora o TCU tivesse estabelecido prazo até 2010 para que os órgãos e entidades federais eliminassem de seus quadros os postos de empregados terceirizados em situação irregular. Em vez disso, constatou-se que alguns órgãos federais contornaram o problema alterando a classificação orçamentária da despesa. Mas o TCU percebeu a manobra e determinou a adoção de providências para que as unidades gestoras fizessem a adequada classificação orçamentária e contábil das despesas com terceirização de mão de obra referente à substituição de servidores e empregados públicos. Em 2013, foram empenhados nada menos que R\$ 385,3 milhões com a terceirização irregular de mão de obra (R\$ 71,6 milhões no Senado Federal e R\$ 313,7 milhões nos órgãos orçamentários do Poder Executivo).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARIENZO, Walter Torres. Manual Prático: CLT - Terceirização. São Paulo: Difusão Cultural do livro – DCL, 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório Administrativo: 2011-2012 / Senado Federal, Diretoria-Geral. Secretaria Especial de Editorações e Publicações. Brasília, 2013a.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE. Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) Brasília, 2014a. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/retrospectiva2003\\_2013.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/retrospectiva2003_2013.pdf)>

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores IBGE. Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor IPCA-INPC. Abril de 2014. Brasília, 2014b. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/ipca-inpc\\_201404caderno.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201404caderno.pdf)>

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova política de recursos humanos. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da Reforma do Estado, c. 11).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2013\\_11OUT2012\\_terceira\\_versao.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2013_11OUT2012_terceira_versao.pdf)>

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício 2006. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício 2008. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício 2012. Brasília, 2013b.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: Exercício 2013. Brasília, 2014c.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. Terceirização e intermediação de mão de obra: ruptura do sistema trabalhista, precarização do trabalho e exclusão social. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CASTRO, Rubens Ferreira de. A Terceirização no Direito do Trabalho. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas. São Paulo: Atlas, 2002.

HOFFMANN, Rodolfo. Estatística para Economistas. 2ª edição. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1991.

JACOBY, Jorge Ulisses. Responsabilidade Fiscal: na Função de Ordenador de Despesa, na Terceirização de Mão-de-obra e na Função do Controle Administrativo. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

LIMA, Margarete Maria de. Terceirização: alternativas à contratação irregular de trabalhadores por meio de empresas interpostas, no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal. Monografia de Especialização. Faculdade Processus de Direito – Brasília, 2011.

MARQUES, Fabíola e ABUD, Cláudia José. Direito do Trabalho. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Sérgio Pinto. A Terceirização e o direito do trabalho. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo. Brasília: Editora MH Comunicação, 8ª edição, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997 (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001.

SAIGG, Ibrahim Gonçalves. Terceirização de Mão de obra na Câmara dos Deputados: elementos quantitativos e financeiros dos contratos. Monografia de Especialização. Universidade do Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054206.PDF>>

SANTANA, Jair Eduardo. Terceirização na Administração Pública. São Paulo: LTr, 2001. Licitação e contratação de serviços continuados ou não: a Instrução Normativa 02/2008 - SLTI/MPOG. Revista O Pregoeiro. Junho, 2008. Disponível em: <[http://transparencia.pi.gov.br/phocadownload/Legislacao\\_Controlado\\_Interno/Instrucoes\\_Normativas/in02\\_np.pdf](http://transparencia.pi.gov.br/phocadownload/Legislacao_Controlado_Interno/Instrucoes_Normativas/in02_np.pdf)>

SIGA BRASIL. Orçamento da União – Execução. Disponível em: <[www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil](http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil)>.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. Gestão de Contratos de Terceirização: na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2006.