

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão - SEGES

COMUNICADO SEGES Nº 03

**SUBSTITUIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA TERCEIRIZADA EM SITUAÇÃO
IRREGULAR NO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Brasília, 12 de janeiro de 2010

SUBSTITUIÇÃO DE MÃO-DE-OBRA TERCEIRIZADA EM SITUAÇÃO IRREGULAR NO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Planejamento cumpre com folga meta parcial de substituição de terceirizados na Administração Pública Federal Direta

Até o final de 2009, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) autorizou a realização de concursos públicos e/ou o provimento de cargos vagos em número suficiente para substituir cerca de 81% da mão-de-obra terceirizada informada como em situação irregular na Administração Direta, superando com boa margem a meta de 60%.

O próximo desafio é a substituição de terceirizados em situações não previstas pela legislação na Administração Indireta, com foco nas universidades federais e na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Histórico

Desde meados da década de 1990 até o início dos anos 2000 houve forte redução na quantidade de servidores ativos do Poder Executivo Federal. De um total de 567.689 em 1995, o quantitativo foi reduzido para 485.741 em 2002¹. Essa queda está relacionada ao ambiente econômico de crise e contenção fiscal da época; à descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988, com a oferta de alguns tipos de serviços públicos sendo transferida da esfera federal para a estadual ou a municipal; à corrida de aposentadorias decorrente dos temores quanto à reforma da Previdência; e à opção política de não realizar concursos para determinados tipos de cargos e carreiras, em particular aqueles considerados como da área meio do setor público.

A despeito dessa diminuição do número de servidores, a população brasileira continuou crescendo, e com ela a demanda por serviços públicos. Diante disso, cada órgão procurou suas soluções para recompor a força de trabalho, algumas à margem da legislação vigente. Uma delas foi o uso de mão-de-obra terceirizada em situações não previstas no ordenamento jurídico do Brasil.

O pessoal terceirizado, porém, só deveria trabalhar em atividades de apoio à administração, como vigilância, conservação ou suporte de informática, entre outras². Para acabar com o recurso à terceirização em situações vedadas pela legislação, em novembro de 2007 a União e o Ministério Público do Trabalho firmaram um Termo de Conciliação Judicial (TCJ)³.

O Termo estabeleceu que os empregados vinculados a contratos de prestação de serviços cuja situação esteja em desacordo com a legislação deveriam ser substituídos por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, recrutados mediante concurso público.

Fixou-se um cronograma para a substituição na administração direta, dividido em três etapas: 30% dos terceirizados em situação irregular deveriam ser substituídos até 31 de julho de 2009; outros 30% até o final de 2009; e os restantes 40% até o final de 2010.

¹ Servidores civis ativos do Poder Executivo Federal. Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal.

² Conforme prevê o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, que versa sobre a contratação de serviços pela Administração e define as atividades que podem ser objeto de execução indireta, somente as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade podem ser objeto de execução indireta, e desde que essas atividades não sejam 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.

³ TCJ firmado em 5 de novembro de 2007, no âmbito do processo nº 00810-2006-017-10-00-7.

Medidas adotadas

Com a finalidade de dimensionar o problema, o MP empreendeu um processo de coleta de informações acerca das terceirizações irregulares no âmbito do Poder Executivo Federal, estipulando prazo para envio dos dados pelos órgãos e entidades. De posse das informações fornecidas por esse levantamento, o Ministério estabeleceu um plano e uma proposta de regularização, de modo a garantir o cumprimento das metas de substituição.

É necessário esclarecer que o MP só pode autorizar contratações caso haja cargos públicos efetivos vagos, e esses cargos só podem ser criados por lei. Note-se também que o Ministério já vinha autorizando concursos para substituir terceirizados em situação irregular em determinados órgãos, em função de determinações do Tribunal de Contas da União (TCU).

Após processar e analisar as informações recebidas dos Ministérios e Órgãos da Presidência da República, uma das constatações feitas pelo MP foi de que a quantidade de cargos públicos efetivos vagos era insuficiente para cumprir os compromissos assumidos no TCJ, ainda que se tenha buscado, sempre que possível, dimensionar o quantitativo de servidores efetivos a admitir em número inferior ao de postos irregulares eliminados, no intuito de auferir ganhos de produtividade com a substituição.

Para contornar esse entrave, o MP encaminhou à Presidência da República proposta de Projeto de Lei objetivando aumentar o quantitativo de cargos a serem preenchidos em cumprimento das metas de substituição. A proposta deu origem ao PL nº 5.895/2009, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

Os cargos, quando o projeto vier a transformar-se em lei, serão destinados à substituição de mão-de-obra terceirizada em situação irregular nos órgãos e entidades que atuam com estudos e pesquisas nas áreas de saúde e de ciência e tecnologia, além da área da cultura.

Outra parte das substituições, especialmente nos Ministérios da Saúde (MS) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), será viabilizada pela criação da Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, aprovada em 2009⁴. As autorizações para realização de concursos públicos dependem da edição e publicação de um decreto disciplinando a alocação dos cargos criados. Uma proposta de decreto, elaborada pelo MP, foi encaminhada para a Presidência da República.

Paralelamente aos trâmites do Projeto de Lei e da proposta de Decreto, e em havendo cargos vagos passíveis de preenchimento, o MP trabalha com autorizações para realização de concursos públicos e para provimento de cargos vagos mediante aproveitamento de candidatos aprovados e não classificados em concursos públicos ainda vigentes.

Até o final de 2009, o MP já havia autorizado a realização e o aproveitamento de concursos para provimento de 8.509 cargos vagos com o objetivo de substituir profissionais em situação irregular. Avaliou-se que esse quantitativo é suficiente para a substituir 9.268 terceirizados⁵, o que corresponde a 81% do total de terceirizados informados pelos Ministérios e Órgãos da Presidência da República como em situação irregular na Administração Direta em 31 de dezembro de 2009, que era de 11.679 trabalhadores⁶.

Importante ressaltar que, uma vez autorizados os concursos ou o provimento, o preenchimento dos cargos depende inteiramente de cada órgão.

⁴ Lei nº 12.094, de 19 de novembro de 2009.

⁵ A relação de substituição não é necessariamente de 1:1, e sim de algo próximo a 0,9:1, de modo que o processo deve induzir aumento de produtividade.

⁶ O quantitativo não inclui as informações prestadas pelo Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, apresentados extemporaneamente, e que se encontram em fase de análise.

Perspectivas

O quantitativo de vagas em concursos públicos autorizados desde 2003, que passa de 160 mil, mostra o empenho do Governo Federal em evitar que os órgãos e entidades precisem voltar a recorrer à contratação de terceirizados em situações não previstas na legislação. A modificação na Lei⁷ que regulamenta a contratação temporária na Administração também ajudou a evitar o recurso a terceirizados⁸. Por isso, o MP entende que não há espaço para a manutenção ou o surgimento de novas situações de irregularidade de mão-de-obra na Administração Pública Federal após o término dos trabalhos em andamento para cumprir as disposições do TCJ. Também o Decreto nº 6.944, de 2009, autorizou a realização de concurso público para formação de cadastro reserva para provimento futuro, de acordo com a necessidade, de cargos efetivos destinados a atividades de natureza administrativa, ou de apoio técnico ou operacional dos planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal.

Com as substituições na Administração Direta dentro do cronograma, o grande desafio agora é enfrentar a questão dos contratos de prestação de serviços cuja situação esteja em desacordo com a legislação na Administração Indireta, que foi objeto de determinação do TCU. No final de 2009, o número informado de terceirizados em situação irregular nas autarquias e fundações era de 13.683. Desse total, 82% referem-se ao setorial Educação (64%) e ao setorial Saúde (18%).

No setorial Educação, a maior parte das terceirizações irregulares estão nas instituições de ensino, com destaque para as universidades federais, especialmente em seus hospitais universitários e fundações de apoio. Aqui a solução do problema estará inserida dentro de uma abordagem mais ampla, pois o Governo está concluindo os preparativos para lançar um programa nacional de reestruturação dos hospitais universitários federais.

Dentro do universo da Saúde, 93% dos casos dizem respeito à Fiocruz, que responde por cerca de 17% dos terceirizados em situação irregular na Administração Indireta. A autorização de concurso para a Fiocruz está sob análise no MP e deve ser liberada nas próximas semanas.

Até o final de 2009, o Ministério havia autorizado concursos para preencher 187 vagas⁹ na Administração Indireta em substituição a 292 terceirizados, o que corresponde a 2,13% do total informado no processo de coleta de informações.

⁷ Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

⁸ Os terceirizados foram, em muitos casos, contratados para auxiliar na implantação de novos órgãos, de novos programas, ou simplesmente para enfrentar situações inesperadas. Agora a lei autoriza a contratação de temporários quando da criação de órgãos ou entidades ou da definição de novas atribuições para aquelas já existentes, para fazer frente à necessidade de profissionais em quantidade e com qualificações características de processos de implantação ou de transição. Também foram liberadas contratações temporárias quando há aumento transitório no volume de trabalho para elevar os padrões de serviço prestados.

⁹ Vagas destinadas à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).