



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA QUARTA PROCURADORIA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Processo n.º 00600-00012296/2023-38-e

O Ministério Público de Contas vem, respeitosamente, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 1/1994 e dos arts. 278, II, e 286 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, interpor o presente

PEDIDO DE REEXAME



em face dos termos da Decisão nº 760/2025, proferida na Sessão Ordinária nº 5.414, de 12/3/2025, nos autos do Processo nº 00600-00012296/2023-38-e, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.



I - DA ADMISSIBILIDADE E LEGITIMIDADE

Ab initio, registro a **tempestividade** do presente recurso, em consonância com o art. 47, parágrafo único, c/c art. 34 da Lei Complementar nº 1/1994, e com o art. 168, II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, uma vez que este **Parquet** especial foi comunicado da Decisão objurgada, por meio do **Ofício nº 1.880/2025-GP**², no dia **19/3/2025**.

Saliento também a **legitimidade** deste Órgão Ministerial para requerer a reforma do Decisum atacado, nos termos do art. 47, parágrafo único, c/c art. 33 da LC nº 1/1994 e art. 286 do **RITCDF**.

II – DA DECISÃO RECORRIDA

O Processo nº 00600-00012296/2023-38-e abriga a Representação nº 8/2023-G3P³, formulada pelo **Parquet** de Contas, concernente a **denúncias relativas à contratação de terceirizados para o desempenho de atividades próprias de servidores efetivos** pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA/DF, conforme o Contrato nº 10/2020, celebrado com a Defender Conservação e Limpeza EIRELI., em razão de possível afronta ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

A **Decisão nº 760/2025**⁴ julgou **improcedente** a Representação em referência, ao reconhecer que não restariam configuradas as irregularidades nela descritas, a saber: *(a)* que as remunerações percebidas pelas funções contratadas de Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior Sênior e Pleno seriam superiores aos vencimentos de determinados servidores efetivos; e *(b)* que as atividades desempenhadas por tais contratados guardariam identidade substancial com atribuições típicas de cargos efetivos, de caráter permanente e vinculadas à atividade-fim da autarquia, o que caracterizaria hipótese de terceirização indevida.

Nesse sentido, infere-se da análise do voto condutor⁵ que as razões de decidir da deliberação assentaram-se no **conjunto probatório constante do Relatório de Inspeção**⁶, o qual constituiu o **alicerce fático** para a formação do juízo de mérito, conferindo suporte técnico e jurídico à conclusão pela inexistência das irregularidades aventadas na peça inaugural.

No tocante à alegada **disparidade remuneratória**, o voto comparou as remunerações percebidas pelos servidores efetivos da carreira de regulação e aqueles auferidos pelos Assistentes Técnicos Administrativos contratados por meio de terceirização.

² Peça 11

³ Peça 2

⁴ Peça 92

⁵ Peça 91

⁶ Peça 86



Para os primeiros, considerou-se a incidência da Gratificação pela Execução de Atividades de Regulação de Serviços Públicos (GARSP), que poderia alcançar até 35% sobre o vencimento básico. Apurou-se que, na etapa inicial da carreira, o valor recebido pelos servidores efetivos superaria em 3,6% a remuneração dos Assistentes Técnicos Plenos; na média da progressão funcional, essa diferença seria ampliada para 25%, atingindo 79,3% no patamar máximo.

No caso do cargo de Regulador, a vantagem seria ainda mais expressiva: o vencimento mínimo inicial superaria em 15,3% a remuneração do Assistente Sênior, crescendo para 76,8% na média e alcançando 152,6% no teto da carreira. Tais percentuais, no entender da i. Relatora, **afastariam a tese de eventual equiparação ou de vantagem pecuniária indevida em favor dos profissionais terceirizados.**

Relativamente às **atribuições exercidas**, o voto salientou a **representatividade da amostra investigada**: 28 terceirizados (18 na função Pleno e 10 na Sênior) e 32 servidores efetivos (27 Reguladores e 5 Técnicos), o que corresponderia a aproximadamente 34,8% do contingente concursado.

O Relatório de Inspeção consignou, ainda, que as funções desempenhadas pelos contratados terceirizados limitar-se-iam às atividades auxiliares, tais como a elaboração de minutas, levantamento de preços, redação de atas, suporte a sistemas de informática e organização de eventos institucionais.

Todas essas atividades revestir-se-iam de natureza **meramente instrumental**, sendo executadas sob a orientação e supervisão direta dos servidores efetivos, responsáveis pela assinatura e validação dos atos administrativos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). **Essa característica, na visão da i. Relatora, delimitaria a separação entre as atividades-meio, atribuídas aos terceirizados, e as atividades-fim, exclusivas dos ocupantes de cargos efetivos ou comissionados.**

O voto enfrentou, ainda, as críticas direcionadas à metodologia adotada nas entrevistas. Embora tenha reconhecido que questões objetivas possam ensejar certa indução nas respostas, **observou que a padronização do formulário aplicado a todos os contratados, aliada à realização de entrevistas presenciais com os servidores efetivos, teria conferido elevado grau de uniformidade, coerência e confiabilidade ao levantamento.**

Ponderou, na sequência, que a seleção dos entrevistados — ainda que não tenha observado rigorosamente a distribuição por setores de lotação — preservou adequada **representatividade estatística**, considerando-se **suficiente** para embasar as conclusões extraídas.

Por fim, o voto assinalou a **iminente recomposição do quadro efetivo**, com a previsão de nomeação de **6 Reguladores no exercício de 2025**, diante do esgotamento das nomeações decorrentes do certame de 2022/2023. Tal circunstância, somada à inexistência de vacância expressiva, corroboraria a ausência de prejuízo à função pública e afastaria qualquer óbice à continuidade da prestação dos serviços regulatórios essenciais.



Diante de todo o arcabouço fático-probatório delineado, **concluiu-se pela inexistência de indícios de desvio de função ou de afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal**, razão pela qual se deliberou pela **improcedência** da Representação e pelo consequente arquivamento dos autos administrativos.

Todavia, com as devidas vêrias, avalia-se que não é este o entendimento que deve prevalecer no presente caso.

Não obstante o aperfeiçoamento do comparativo remuneratório pela inclusão da GARSP e pela consideração da progressão funcional dos servidores efetivos, remanescem **limitações metodológicas e de escopo que comprometem, de forma substancial, a robustez e a confiabilidade das conclusões extraídas no voto condutor**, como detalhado no **Parecer nº 898/2024 - G3P⁷**.

Em primeiro lugar, observa-se que a análise das atribuições desempenhadas pelos terceirizados **restringiu-se à enumeração de tarefas genéricas classificadas como de apoio técnico**, sem que se tenha procedido a **uma avaliação qualitativa apta a aferir o grau de autonomia funcional, o impacto decisório das atividades desenvolvidas ou, ainda, o efetivo volume de trabalho de natureza finalística que tem sido, de fato, delegado a esses profissionais**.

Destaca-se que a mera existência de supervisão formal por servidor efetivo **não afasta**, por si só, a **hipótese de que a elaboração material de peças técnicas, com conteúdo substantivo e relevância decisória, esteja sendo indevidamente atribuída a profissionais não investidos em cargos públicos por concurso**.

Em segundo lugar, a estratégia amostral adotada — embora numericamente representativa — **não contemplou critérios de segmentação por setor de lotação ou por hierarquia funcional, inviabilizando a extração de conclusões específicas e fidedignas sobre a distribuição e o tipo de atividades executadas em unidades estratégicas da agência**.

Relatos informais e indícios pontuais de que, em determinadas áreas, haveria efetiva execução de tarefas finalísticas por terceirizados — aspectos suscitados expressamente pelo Ministério Público de Contas, no referido parecer — **não foram objeto de averiguação dirigida, tampouco de diligência complementar**.

Ademais, ainda que o exame remuneratório revele vantagens em favor dos servidores concursados em todas as faixas da carreira, a suposta irregularidade ora representada **não reside na pretensa equiparação salarial entre efetivos e contratados**, antes no **desvirtuamento do instituto da terceirização**.

A utilização de vínculo contratual com empresa privada para suprir, de forma contínua, **funções típicas**, que deveriam ser executadas por servidores ocupantes de cargos públicos de provimento efetivo, **configura afronta direta ao disposto no art. 37**,

⁷ Peça 89



inciso II, da Constituição Federal. Tal desvio de finalidade **não se elide com o simples argumento de que os vencimentos dos servidores superam os dos terceirizados.**

Em conclusão, entende-se que a decisão recorrida **não enfrentou, de forma adequada e exauriente**, o cerne da controvérsia suscitada na Representação: **a execução, por empregados terceirizados, de atribuições inerentes a cargos públicos permanentes.**

III – DAS RAZÕES RECURSAIS

Do desvio de função e afronta ao artigo 37, II, da Constituição Federal

Consoante delineado, a Representação oferecida pelo Ministério Público de Contas teve por escopo a impugnação da legalidade da contratação, pela ADASA, de empresa para a execução de serviços de apoio administrativo, os quais **envolvem atribuições de natureza essencial e permanente da Administração Pública.**

Tais funções, por sua característica típica, **devem ser exercidas por servidores efetivos, regularmente investidos mediante aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.**

Nesse contexto, rememora-se que essa questão já foi objeto de deliberação por esta Egrégia Corte no Processo nº 10.159/2016, **no qual se reconheceu a existência de sobreposição entre as atribuições dos cargos efetivos da área administrativa da ADASA e as atividades desempenhadas por terceirizados contratados por meio do Edital nº 5/2016.**

Naquela ocasião, foi exarada a **Decisão nº 3.624/2016**, cujo item III.b determinou expressamente à ADASA a adoção, **com prioridade**, de medidas para realização de concurso público, **a fim de substituir terceirizados que atuassem em funções com identidade funcional com as de servidores efetivos.**

A Representação, ora objeto deste recurso, **versa justamente sobre a continuidade daquela situação anteriormente apontada.** A diferença reside apenas no tempo: enquanto a Representação nº 4/2016-ML **visava evitar a contratação de terceirizados**, a Representação nº 8/2023-G3P/CF **busca apurar se, de fato, os empregados contratados vêm desempenhando funções típicas de servidores, inviabilizando a nomeação de candidatos aprovados em concurso.**

A esse respeito, em um primeiro momento, a análise técnica, por meio da **Informação nº 209/2023⁸**, concluiu pela **regularidade** da contratação com base exclusivamente nas **justificativas documentais apresentadas pela própria Jurisdicionada.**

⁸ Peça 60



Não obstante, a fim de evidenciar a similitude substancial entre as atribuições exercidas pelos servidores públicos efetivos da ADASA na área administrativa e aquelas desempenhadas por trabalhadores contratados por meio de terceirização e de **reforçar a necessidade de autorização para a realização de inspeção com vistas a apurar a natureza real das atividades desenvolvidas**, foi apresentado um cotejamento analítico no Parecer nº 230/2024-G3P/ML⁹.

No referido Parecer, conforme se observa na **Tabela 1¹⁰**, há a comparação entre os Editais nº 5/2016 e nº 9/2020 — ambos relativos à contratação de pessoal terceirizado — e o Edital nº 1/2020, referente ao concurso público para provimento de cargos efetivos. Veja-se.

Tabela 1 – Comparativo entre Editais de Terceirizados e Servidores Públicos

Edital nº 5/2016 – ADASA – Contrato de Terceirização – Objeto da Representação nº 4/2016 - ML	Edital nº 9/2020 – Contrato de Terceirização – Objeto da Representação nº 8/2023 - CF	Edital nº 1/2020 - Concurso Público para os cargos de Regulador de Serviços Públicos e Técnico de Regulação de Serviços Públicos
Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior – Sênior e Pleno	Assistente Técnico Administrativo de Nível Superior - Sênior e Pleno	Regulador de Serviços Públicos
Remuneração: R\$ 7.936,17 (Sênior) R\$ 4.300,00 (Pleno)	Remuneração: R\$ 9.238,05 (Sênior); R\$ 5.005,39 (Pleno)	Remuneração: R\$ 10.000,00 - Padrão I da Terceira Classe da Carreira Regulação de Serviços Públicos
Prestar assessoramento em trabalhos de planejamento, coordenação e execução de serviços técnicos especializados, em atividades administrativas; Prestar assessoramento em trabalhos de elaboração de pareceres, relatórios e laudos técnicos, em atividades administrativas; Auxiliar em trabalhos de elaboração de projetos, em atividades administrativas; Prestar assessoramento em trabalhos técnicos de maior complexidade, em atividades administrativas; Estabelecer contatos para viabilizar ações pertinentes ao serviço; Prestar assessoramento em trabalhos de elaboração e	Prestar assessoramento em trabalhos de planejamento, coordenação e execução de serviços técnicos especializados, em atividades administrativas; Prestar assessoramento em trabalhos de elaboração de pareceres, relatórios e laudos técnicos, em atividades administrativas; Auxiliar em trabalhos de elaboração de projetos, em atividades administrativas; Prestar assessoramento em trabalhos técnicos de maior/média complexidade, em atividades administrativas; Estabelecer contatos para viabilizar ações pertinentes ao serviço; Prestar assessoramento em trabalhos de elaboração e	Formular, planejar, coordenar, supervisionar, controlar, avaliar, executar, fiscalizar e exercer o controle sobre as atividades de competência da ADASA; Participar de programas de treinamento; assessorar atividades específicas de regulação, fiscalização e administração.

⁹ Peça 63

¹⁰ Extraída do Parecer nº. 230/2024 - G3P – Peça 63



<p>preparação de material técnico destinado à realização e/ou participação em eventos diversos, em atividades administrativas;</p> <p>Prestar assessoramento em trabalhos de desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados, dimensionando requisitos e funcionalidades dos sistemas, especificando sua arquitetura, escolhendo ferramentas de desenvolvimento, especificando programas e codificando aplicativos;</p> <p>Prestar assessoramento em trabalhos de administração de ambiente informatizado, prestando suporte técnico ao cliente, elaborando documentação técnica, estabelecendo padrões, coordenando projetos, oferecendo soluções para ambientes informatizados e pesquisando tecnologias em informática; executar outros serviços correlatos, em atividades administrativas.</p>	<p>preparação de material técnico destinado à realização e/ou participação em eventos diversos, em atividades administrativas;</p> <p>Prestar assessoramento em trabalhos de desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados, dimensionando requisitos e funcionalidades dos sistemas, especificando sua arquitetura, escolhendo ferramentas de desenvolvimento, especificando programas e codificando aplicativos;</p> <p>Prestar assessoramento em trabalhos de administração de ambiente informatizado, prestando suporte técnico ao cliente, elaborando documentação técnica, estabelecendo padrões, coordenando projetos, oferecendo soluções para ambientes informatizados e pesquisando tecnologias em informática; executar outros serviços correlatos, em atividades administrativas.</p>	<p>Executar outras atividades de mesma natureza e nível de complexidade determinadas em legislação específica, observadas as peculiaridades da especialidade do cargo.</p>
--	--	---

Evidenciada a semelhança, a inspeção foi autorizada por meio da **Decisão nº 2.126/2024¹¹**. Não obstante, antes de se adentrar nos achados constantes do **Relatório de Inspeção nº 1/2024**, considerando-se, apenas, a semelhança existente entre os editais, é possível extrair as seguintes conclusões, à luz do **Decreto Distrital nº 39.978/2019¹²**.

O citado Decreto, responsável por regulamentar no âmbito do Distrito Federal a contratação de serviços públicos sob o regime de execução indireta pela administração direta e indireta do Distrito Federal, proíbe expressamente a **contratação indireta de serviços que envolvam**: *(i)* tomada de decisão, coordenação ou supervisão institucional; *(ii)* funções estratégicas que comprometam o controle de processos e tecnologias; *(iii)* atividades relacionadas ao poder de polícia, regulação e aplicação de sanções; e *(iv)* **atribuições previstas no plano de cargos do órgão contratante**.

Reforça-se que essas restrições são **balizas normativas** para a terceirização no âmbito da Administração Pública Distrital que visam resguardar a essência do regime

¹¹ Peça 65

¹² Norma Distrital que internalizou o Decreto nº **Decreto nº 9.507 de 21 de setembro de 2018 que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União**.



jurídico dos servidores públicos, cuja atuação deve ser pautada pela **estabilidade e impensoalidade**, asseguradas via concurso público.

Nota-se que os contratos firmados com base nos Editais nº 5/2016 e nº 9/2020 infringem essas vedações, dado que englobam atividades inerentes à carreira da ADASA e já definidas no Edital de Concurso nº 1/2020.

A Tabela 1, nesse ponto, é reveladora: enquanto os **cargos efetivos de Regulador e Técnico de Regulação exigem atuação direta na formulação, supervisão e fiscalização de políticas públicas, execução de ações regulatórias e gestão institucional**, os editais de terceirização contemplam, de forma praticamente idêntica, **atribuições como elaboração de pareceres, laudos, relatórios e apoio técnico-administrativo, o que extrapola — e muito — o conceito de “apoio” ou “atividade-meio” admissível à luz do Decreto.**

Acrescenta-se que **não** se trata de mera coincidência terminológica ou sobreposição superficial de competências: a **identidade substancial entre as descrições reforça o vício de origem desses contratos, que acabam por delegar a terceiros o exercício de funções estratégicas e finalísticas da autarquia, como produção de normativos técnicos, assessoramento institucional e suporte à tomada de decisão regulatória.**

Ao admitir a presença de terceirizados nessas funções, a Administração afronta o Decreto nº 39.978/2019 como também burla, de forma sistemática, a exigência constitucional de provimento mediante concurso público, promovendo uma substituição funcional velada que esvazia o regime jurídico-administrativo próprio da autarquia e pode comprometer a legitimidade do exercício das suas competências institucionais.

Agrava esse cenário o fato de que as justificativas fornecidas pela ADASA indicam claramente a **utilização da terceirização como mecanismo para suprir a carência de servidores efetivos**. Em suas próprias palavras, a contratação de serviços de apoio administrativo busca “*uma alocação mais eficiente do quadro de pessoal*”, permitindo que os poucos servidores efetivos se dediquem às suas funções finalísticas.

A referida justificativa, embora aparentemente razoável do ponto de vista gerencial, antecipa, em sua essência, um **desvio de finalidade**. Isso ocorre porque a terceirização — cujo objetivo legal é a prestação de serviços auxiliares e transitórios — está sendo utilizada como uma **solução permanente para suprir a carência de pessoal**, o que configura uma clara violação do dever constitucional de provimento de cargos efetivos por meio de concurso público.

A propósito, pertinente retomar as justificativas apresentadas no Termo de Referência da contratação, que corroboram este argumento. Veja-se:

“(...) DAS JUSTIFICATIVAS

2.2.2. Ademais, como é notório, **a quantidade e especialidade de servidores que compõem o seu Quadro de Pessoal efetivo é insuficiente para o cumprimento da missão institucional e dos objetivos estratégicos desta Instituição.**



(...) 2.4.3. Destarte, com a contratação dos serviços de apoio administrativo, ora pretendida, busca-se uma alocação mais eficiente do quadro de pessoal próprio desta Agência, priorizando a utilização deste em suas atividades finalistas, que devem ser executadas privativamente por servidores de carreira.

(...) DAS JUSTIFICATIVAS ESPECÍFICAS PARA CONTRATAÇÃO DOS POSTOS DE ASSISTENTE TÉCNICO ADMINISTRATIVO

(...) 2.7.2. Convém, todavia, frisar, mais uma vez, que esses profissionais não irão desempenhar atividades reservadas privativamente aos seus servidores de carreira. O que se pretende, na verdade, é justamente o contrário, ou seja, possibilitar que os servidores, atualmente em número bastante escasso, possam se dedicar de forma mais intensa à execução das atividades finalísticas da instituição, deixando dos serviços de apoio para os terceirizados, de maneira que a ADASA possa contornar a carência de pessoal próprio e melhor cumprir a missão para a qual foi criada, até que consiga recompor o seu quadro funcional em nível adequado. (...)"

16. Percebe-se dessa justificativa que, em função da ausência de servidores efetivos – que estariam sendo realocados em funções “finalísticas” da entidade, os contratos de terceirização seriam necessários, justamente, para suprir essa lacuna, em virtude da celeridade inerente a este tipo de contratação. Nas entrelinhas, observa-se que essa forma de contratação, por sua celeridade, foi preferida à contratação de servidores efetivos para cargo público da área administrativa que, a contrario sensu, é mais morosa, sugerindo, assim, o desvio de finalidade e a ilegalidade da contratação.

Insta salientar que esse tema não é inédito na Corte.

Em 2016, o Tribunal, por meio da Decisão n.º 3.624/2016, julgou **parcialmente procedente** a Representação n.º 4/2016 (analisado no Processo n.º 10.159/2016), e autorizou a continuidade do Pregão Eletrônico n.º 5/2016, desde que a ADASA adotasse, com prioridade, as medidas necessárias para a realização de concurso público, a fim de prover cargos efetivos na área administrativa da autarquia.

Em 2020, a Jurisdicionada realizou o Pregão Eletrônico n.º 9/2020, com o objetivo de contratar serviços de apoio administrativo continuado, cuja análise ocorreu no Processo n.º 00600-00004660/2020-43. Ao final, foi firmado o **Contrato de Prestação de Serviços n.º 10/2020** com a Defender Conservação e Limpeza Eirelli, para a prestação desses serviços.

Em 2023, a ADASA publicou o **Edital n.º 1/2020**, prevendo o provimento imediato de 25 vagas para o cargo de Regulador de Serviços Públicos e 7 vagas para Técnico em Regulação, além da formação de cadastro reserva de 36 vagas para Regulador de Serviços Públicos e 14 para Técnico em Regulação.

Ainda em 2023, o Ministério Público de Contas formulou a **Representação n.º 8/2023 – G3P/CF (Processo n.º 00600-00012296/2023-38)**, denunciando possíveis irregularidades na contratação de terceirizados para desempenharem atividades próprias de servidores efetivos, o que configuraria uma afronta ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988.



Finalmente, em 2024, a ADASA publicou o **Edital n.º 10/2024**, examinado nessa Corte por meio do (**Processo 00600-00009737/2024-03-e**), optando, novamente, por contratar terceirizados para atividades típicas de servidores efetivos, com remuneração superior, sob a justificativa de que o contrato era necessário devido ao quadro deficitário de servidores concursados.

Ocorre que a justificativa para a contratação de terceirizados persiste: a falta de servidores suficientes para desempenhar tais funções, conforme se extrai, novamente, do Termo de Referência do Edital nº 10/2024. Veja-se:

“3.1. A Adasa terceiriza suas atividades acessórias de apoio administrativo há muitos anos, por meio de sucessivas contratações de empresas prestadoras de serviços, contratações essas justificadas pela carência de servidores do quadro permanente da Agência diante do ampliado leque de competências que lhe são atribuídas por lei, não permitindo cumprir a contento a sua missão institucional sem que mantenha essa espécie de contrato.

3.2. A fundamentação da contratação anterior, realizada no ano de 2020, seguiu essa trilha, (...) quando o Egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal examinou e aprovou a continuidade do certame, conforme Despacho Singular nº 178/2020 – GCMM, de 17 de agosto de 2020, exarado no Processo nº 00600-00004660/2020-43 daquela Corte de Contas (...)

3.3. Pois bem, para a contratação agora almejada, atualizamos o panorama acima descrito, começando por acrescentar que, após o último Concurso Público, que teve o resultado homologado no segundo semestre do ano passado, foram nomeados e tomaram posse, até agora, 18 (dezoito) novos servidores, sendo 11 (onze) Reguladores de Serviços Públicos e 07 (sete) Técnicos de Regulação de Serviços Públicos, devendo ser convocados, dentro em breve, outros 07 (sete) Reguladores para completar o número de vagas asseguradas no edital.

3.4. Prosseguindo, aduz-se que, apesar das nomeações feitas e das que estão por ocorrer, o cenário atual, em linhas gerais, não se alterou significativamente em relação ao que foi informado em 2020, continuando a Adasa com carência de pessoal próprio para atender as necessidades de suporte administrativo desta Agência Reguladora. Aliás, por ocasião da última contratação dos serviços efetuada em 2020, aprovada pelo TCDF, já se antevia que a admissão dos novos servidores previstos no certame não seria o bastante para recompor o quadro de pessoal, subsistindo a falta de pessoal da Agência, conforme restou consignado no Termo de Referência elaborado à época.

3.5. Assinala-se, ainda, que o contrato atual, firmado em outubro de 2020, teve seu prazo inicial estipulado em 01 (um) ano, prorrogável até o limite de 5 (cinco) anos, o que possibilitaria, em princípio, que sua duração se estendesse até outubro de 2025; contudo, devido ao desempenho insatisfatório da contratada verificado ultimamente, tornou-se inviável prorrogar o prazo de vigência do último termo aditivo, que finda-se no dia 31/10/2024.

3.6. Destarte, é de se concluir que o problema que se apresenta, deveras, ameaça acarretar a interrupção dos serviços de apoio administrativos tidos como imprescindíveis ao funcionamento da Adasa, o que demanda, portanto, solução urgente, mediante a realização imediata de nova licitação para a contratação dos serviços, nos moldes do ajuste vigente, aprovado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (...).” (grifos acrescidos)



Do excerto acima, depreende-se que, para a agência reguladora, a carência de servidores efetivos, aliada à ampliação das competências legais atribuídas à ADASA, serviria como justificativa para **a manutenção do modelo de terceirização**. No entanto, tal argumento evidencia um **ciclo vicioso**: ao reconhecer o aumento da demanda por serviços administrativos, decorrente da expansão de suas atribuições, a agência opta por **reforçar a terceirização como solução permanente, em vez de adotar medidas estruturantes e duradouras, como a ampliação do quadro de servidores efetivos, em consonância com os preceitos constitucionais**.

Ademais, a justificativa apresentada **ampara-se, de forma equivocada**, na aprovação, por este Tribunal de Contas, da **continuidade do certame realizado em 2020**. Importa destacar que tal aprovação não configura autorização irrestrita para a **perpetuação da terceirização**. Trata-se de uma **decisão contextual**, fundamentada na realidade vigente à época, e não de uma chancela à manutenção indefinida de um **modelo que, atualmente, indica desvio de finalidade**.

A ADASA admite que, apesar das nomeações realizadas, o quadro de pessoal **permanece insuficiente**. No entanto, não apresenta um plano claro e consistente para enfrentar essa carência de forma estrutural e duradoura, optando **novamente** pela terceirização como medida paliativa. Essa conduta reforça a percepção de que a terceirização tem sido utilizada como solução permanente, em detrimento de um modelo sustentável de gestão de pessoal.

A ausência de um planejamento estratégico voltado à substituição gradual dos trabalhadores terceirizados por servidores concursados, somada à contínua dependência de contratos terceirizados, evidencia a dificuldade da autarquia em conduzir uma transição eficaz para um quadro funcional efetivo.

Além disso, a persistência na contratação de empresas terceirizadas para o exercício de funções essenciais evidencia a necessidade urgente de reavaliar a pertinência, a eficiência e a conformidade desse modelo com os **princípios constitucionais que regem a Administração Pública**.

Embora sejam identificadas limitações na inspeção realizada, como a predominância de análise quantitativa e indícios de viés de confirmação, tais restrições não comprometem a robustez dos fatos encontrados, qual seja: que os trabalhadores terceirizados têm desempenhado **atividades típicas da função pública**.

Os dados coletados demonstram que os profissionais contratados por meio de terceirização vêm executando, **de forma rotineira**, tarefas de natureza técnica, que exigem conhecimento normativo, capacidade analítica e responsabilidade institucional. Dentre essas atividades estão a **elaboração de notas técnicas, pareceres, despachos e relatórios**, todos com conteúdo que **subsidia diretamente a tomada de decisões administrativas por parte das chefias e diretorias da agência**.

Ainda que tais profissionais não detenham formalmente poderes decisórios, suas atribuições envolvem a produção de documentos com **juízo de valor**, articulação



normativa e impacto na atividade regulatória — **competências legalmente reservadas a servidores públicos efetivos.**

A alegação de que os documentos produzidos são apenas "minutas" **não descaracteriza a complexidade ou a relevância do trabalho.** Em diversos casos, os textos elaborados por terceirizados são encaminhados **diretamente para a assinatura da chefia ou da diretoria**, evidenciando sua incorporação à atuação institucional da ADASA.

A seguir, apresenta-se a **Tabela 2**, construída a partir dos dados da **Inspeção nº 1/2024**, que reforça a sobreposição entre as atividades efetivamente desenvolvidas por servidores e terceirizados:

Tabela 2 – Atividades efetivamente desenvolvidas por terceirizados e servidores

Terceirizado	Servidor
Não, apenas elaboração de despacho.	Sim. Despacho, distribuição de processo.
Tenho acesso ao sistema SEI e realizo o acompanhamento de processo e contribuo na elaboração de documentos junto aos servidores da SRS.	Sim. Extratos provenientes das decisões, atas de reunião.
Sim. Notas jurídicas, despachos, memorandos e ofícios.	Sim. Atesto, relatório circunstanciado, memorandos, despachos.
Sim, minuta para a assinatura do Chefe de AJL.	Sim. Nota técnica, relatório de fiscalização.
Não, somente despacho para assinatura da chefia.	Sim. Nota técnica, memorando.
Sim, despacho para assinatura da diretoria.	Sim. Nota técnica, despachos, ofícios.
Minuta de Ofício, Memorando e Despacho para conferência da chefia.	Sim. Nota técnica, parecer.

A análise da tabela indica a **equivalência substancial entre as funções desempenhadas pelos dois grupos.** Minutas de despachos, notas jurídicas, ofícios e memorandos redigidos por terceirizados demonstram sua atuação em atividades de **produção normativa, análise técnica e suporte à decisão institucional**, características próprias de servidores efetivos da carreira de regulação.

A produção do conteúdo técnico exige domínio das normas, conhecimento do funcionamento administrativo e discernimento jurídico — atributos exigidos para o provimento efetivo de cargo público, conforme o plano de cargos da ADASA. A ausência da assinatura final, portanto, **não descaracteriza o desvio funcional**, pois a natureza jurídica da função pública decorre da **substância das atividades desempenhadas**.

Adicionalmente, ao se comparar as atribuições previstas no **Edital nº 1/2020** com as tarefas efetivamente executadas por terceirizados (conforme evidenciado na Tabela 2), constata-se uma **coincidência entre as competências**. Tal prática configura **usurpação de funções públicas** e burla à exigência constitucional de concurso público, representando flagrante **desvio de finalidade** no uso da terceirização.



Assim, a conjugação dos elementos colhidos na Inspeção — em especial, as evidências documentadas na **Tabela 2** — demonstra que os contratos de terceirização foram utilizados **não como instrumento de apoio administrativo**, mas como meio de **substituição indevida do quadro efetivo**.

Recorde-se que o c. **STJ**, no julgamento do REsp nº 1.472.680/RJ e do AgRg no AgRg no RMS 39.669/DF, já sufragou o entendimento de que, “*Na esteira de precedentes do STJ e do STF (...), a expectativa de direito daquele candidato inserido em cadastro de reserva somente se convola em direito subjetivo à nomeação caso demonstrado de forma cabal que a Administração, durante o período de validade do certame, proveu cargo vago, para o qual há candidatos aprovados em concurso público vigente, por meio de contratação precária (por comissão, terceirização), fato que configura ato administrativo eivado de desvio de finalidade, equivalente à preterição da ordem de classificação no certame, fazendo nascer para os concursados o direito à nomeação, por imposição do art. 37, IV, da Constituição Federal*”.

Nota-se que a decisão recorrida não observou tal orientação, permitindo a contratação terceirizada para funções permanentes, o que representa uma burla ao processo de concurso público, expressamente previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

Para mais, a ADASA tem justificado suas contratações terceirizadas com base na **carência de servidores efetivos** e na **necessidade de continuidade dos serviços essenciais**. No entanto, como visto, a utilização de terceirizados para funções permanentes configura **desvio de finalidade**, uma vez que a contratação deveria ser realizada **excepcionalmente, e não de forma estrutural e duradoura**.

Ademais, a decisão recorrida desconsidera que a solução para a carência de servidores deve ser a **realização de concurso público** para o provimento das vagas, conforme estabelece o artigo 37, II, da Constituição Federal. **Não é admissível que a carência de pessoal seja tratada como uma justificativa para a contratação precária, uma vez que a necessidade permanente não pode ser suprida por meio de contratações temporárias ou terceirizadas.**

A prática de terceirização de funções permanentes compromete os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, uma vez que **cria um quadro de pessoal instável e sem vínculo efetivo com a Administração**.

Ante o exposto, a análise das **Tabelas 1 e 2** comprova a presença expressiva de terceirizados em atividades permanentes. Tal conduta, realizada sob a justificativa de carência de pessoal, **contraria o entendimento prevalecente na jurisprudência pátria, configurando desvio de finalidade e burla ao concurso público**.



Diante das evidências, o reexame da **Decisão nº 760/2025** é a **medida que se impõe**, para que se reconheça a **procedência** da **Representação nº 8/2023-G3P**, quanto a este ponto.

IV - DO PEDIDO

Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas requer ao Plenário que:

- I) **tome conhecimento** do presente Pedido de Reexame; e
- II) **dê provimento ao recurso** para reformar a Decisão nº 760/2025, julgando **procedente** a Representação nº 8/2023-G3P/CF, no que concerne à prática de terceirização ilícita, em afronta ao art. 37, II, da CF/1988;
- III) **determine** à jurisdicionada que **adote as providências necessárias à recomposição de seu quadro de servidores**, seja mediante a **nomeação** de candidatos aprovados e ainda não convocados, seja com a realização de novo concurso público visando suprir a carência de pessoal admitida pela autarquia.

Brasília, 16 de abril de 2025.


Marcos Eelipe Pinheiro Lima
Procurador