

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.911/2010-1 [Apenso: TC 030.703/2011-5]

Natureza: Monitoramento.

Órgão: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – MP.

Advogados constituídos nos autos: Carlos Roberto de Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298); Gabriel de Britto Campos (OAB/DF 15.219); Hamilton Pires de Castro Junior (OAB/RJ 133.514); Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); José Guilherme Rodrigo da Costa (OAB/RJ 94.156); Márcio Luís Gonçalves Dias (OAB/RJ 93.770); Nilson Paulino (OAB/RJ 69.499); Nilton Antonio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); e outros.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO Nº 2.132/2010- PLENÁRIO. CONFORMIDADE DOS CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA. INSUFICIÊNCIA DAS RESPOSTAS ÀS DETERMINAÇÕES. FALTA DE ENCAMINHAMENTO DAS INFORMAÇÕES REQUERIDAS E DE OUTRAS PROVIDÊNCIAS POR PARTE DA MAIORIA DAS EMPRESAS ESTATAIS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE APRESENTEM AO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E GOVERNANÇA DAS EMPRESAS ESTATAIS (DEST) PLANO DE SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS EM SITUAÇÃO IRREGULAR POR EMPREGADOS CONCURSADOS. CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICABILIDADE DO ART. 25, § 1º, DA LEI Nº 8.987/1995 ÀS ESTATAIS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO E SOBRE A TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZA JURÍDICA. CONSTITUIÇÃO DE APARTADO PARA MONITORAMENTO DAS PROVIDÊNCIAS A CARGO DAS EMPRESAS DO SISTEMA PETROBRAS.

1. A terceirização de atividades finalísticas e/ou de funções contempladas nos planos de cargos das empresas estatais concessionárias de serviço público configura ato ilegítimo e não encontra amparo no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, cuja interpretação deve se amoldar à disciplina do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

2. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos nºs 1.443/2007, 3.840/2008, 852/2010, 3.070/2011 e 3.071/2011, do Plenário), a terceirização de serviços de natureza jurídica somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito aprovada no âmbito 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex) deste Tribunal (fls. 451/465):

*“Trata-se de monitoramento do Acórdão 2132/2010-Plenário, Sessão de 25/8/2010, TC 023.627/2007-5, derivado de Fiscalização de Orientação Centralizada- FOC, cujo objetivo foi traçar um panorama sobre a conformidade dos contratos de terceirização de mão-de-obra no âmbito das estatais federais. São os seguintes os termos do citado acórdão:*

*‘9.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, c/c art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST, que:*

*9.1.1. expeça orientação formal às empresas estatais a fim de que:*

*9.1.1.1. no prazo de 6 (seis) meses, efetuem levantamento no intuito de identificar e regulamentar, em todos os níveis de negócio, mediante análise criteriosa de suas rotinas e procedimentos, as atividades passíveis terceirização, de modo a separá-las de acordo com sua natureza (v.g. conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento, consultoria, e outras), em consonância com as disposições do Decreto nº 2.271/1997 e da Súmula TST nº 331;*

*9.1.1.2. no prazo de 2 (dois) meses, contado a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, confrontem os objetos de todos os contratos de prestação de serviços terceirizados em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento acima, e identifiquem o número de trabalhadores terceirizados que se enquadrem em alguma das seguintes situações irregulares: ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade-meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e exercício de atividade-fim; e*

*9.1.1.3. no prazo de 4 (meses), contado a partir do cumprimento da medida descrita no subitem anterior, remetam ao DEST plano detalhado para substituição, num prazo de 5 (cinco) anos, de todos os trabalhadores que se enquadrem nas situações relatadas no subitem acima por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, o qual deverá contemplar cronograma informativo sobre o número e o percentual de substituições previstas em cada ano;*

*9.1.2. consolide os planos apresentados pelas empresas estatais em decorrência da medida indicada no subitem 9.1.1.3 retro e encaminhe o resultado desse trabalho a este Tribunal, para apreciação, à semelhança do ocorrido no Acórdão nº 1.520/2006-Plenário - relativo à terceirização no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional;*

*9.2. remeter cópia do relatório de auditoria do BNDES à 5ª Secex, para que o examine em conjunto e confronto com as próximas contas do Banco, bem como avalie a conveniência e oportunidade de promover audiências dos gestores em razão da irregularidade concernente ao provimento de funções de confiança a agentes estranhos aos quadros da estatal, sem vínculo com órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta, em desacordo com o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, e com os itens 3.1.2 e 3.1.4 do Regulamento Geral de Pessoal do Plano Estratégico de Cargos e Salários - PECS;*

*9.3. determinar à Controladoria-Geral da União, em atenção ao art. 74, incisos II e IV, da Constituição Federal, que faça constar das prestações de contas anuais das empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como de suas subsidiárias e controladas, observações sobre o cumprimento do cronograma para substituição de trabalhadores terceirizados por servidores concursados a que se refere o subitem 9.1.3 retro;*

*9.4. com fundamento no art. 243 do Regimento Interno do TCU, determinar à Segecex que adote as medidas necessárias ao monitoramento do cumprimento das determinações contidas no subitem 9.1;*

*9.5. dar ciência deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; aos Ministros de Estado; ao Procurador-Geral da República; ao Procurador-Geral do Ministério Público do Trabalho; ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho; ao Diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST; e ao Controlador-Geral da União;*

*9.6. arquivar o presente processo.’*

2. Quanto à abrangência do determinado pelo Tribunal, transcreve-se excerto do Voto condutor do acórdão acima transcrito, em que o Relator, em suas palavras:

*'(...) considero oportuno trazer a definição de empresa estatal federal trazida pelo Decreto nº 6.021, de 22/1/2007, que criou a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR:*

*'Art. 1º (...)*

*Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se:*

*I - empresas estatais federais: as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.'*

3. Em vista da deliberação do Tribunal, o DEST comunicou que endereçou o Ofício-Circular 703/DEST-MP, de 24/9/2010, que formaliza o cronograma elaborado em face do determinado pelo Tribunal, a 130 empresas estatais (listagem de destinatários às fls. 14/16, vol. p):

- a) até 1/4/2011, cumprir o estabelecido no item 9.1.1.1;
- b) até 1/6/2011, cumprir o estabelecido no item 9.1.1.2; e
- c) até 1/10/2011, cumprir o estabelecido no item 9.1.1.3.

4. Entre as ações tendentes a dar cumprimento à decisão do Tribunal, o Departamento afirma que organizou seminário e workshop abordando a questão da terceirização de mão-de-obra nas estatais, eventos que contaram com a participação de dirigentes e empregados das empresas, técnicos do MP e dos ministérios supervisores, consultoria empresarial, dirigentes sindicais e representantes do Tribunal de Contas da União.

5. O Seminário apresentou a visão jurídica e gerencial sobre terceirização, ao passo que o workshop procurou fomentar a discussão sobre a regulamentação do processo de terceirização em cumprimento ao art. 9º do Decreto 2.271/1997, dispositivo que traça diretriz específica para a terceirização de serviços no âmbito das empresas federais estatais:

*'Art. 9º As contratações visando à prestação de serviços, efetuadas por empresas públicas, sociedades de economia mista e demais empresas controladas direta ou indiretamente pela União, serão disciplinadas por resoluções do Conselho de Coordenação das Empresas Estatais – CCE.'*

6. Para o fim proposto no workshop, o DEST informa que elaborou minuta de decreto destinado a regulamentar a prática de terceirização no âmbito das empresas estatais. A minuta, após a análise dos órgãos técnicos, encontra-se atualmente em trâmite no MP.

7. O DEST também enviou ao Tribunal o Ofício Gapre 576, de 30/12/2010, fls. 6/7, v.p, emitido pela Petrobras, no qual a empresa alega ser 'praticamente inviável a análise de todos os contratos que a Companhia possui dentro do prazo estipulado pelo Acórdão'.

8. Sob esse fundamento, a Petrobras solicita a prorrogação dos prazos definidos no Acórdão, apresentando, para tal fim, cronograma de ações constituído por dez etapas, acompanhadas das respectivas datas de implementação, fl. 7, v.p:

<i>Etapa</i>	<i>data de conclusão</i>
<i>Divulgação do Acórdão</i>	<i>2/10/2010</i>
<i>Fórum/DEST/Estatais/TCU</i>	<i>2/12/2010</i>
<i>Levantamento atividades terceirizáveis por natureza</i>	<i>jan, fev e mar/2010</i>
<i>Fórum DEST/Estatais/TCU</i>	<i>16/2/2010</i>
<i>Levantamento de contratos</i>	<i>abr de 2011 a mai/2013</i>
<i>Fórum DEST/Estatais/TCU</i>	<i>13/4/2011, out/2011, abr/2012, out/2012 e Abr/2013</i>
<i>Elaboração de Plano de 5 anos</i>	<i>jun a ago/2013</i>
<i>Fórum/ DEST/TCU</i>	<i>17/7/2013</i>
<i>Envio dos planos ao DEST</i>	<i>16/9/2013</i>
<i>Envio dos planos ao TCU</i>	<i>30/9/2013</i>

9. *Vê-se, portanto, que o pedido da Petrobras representa, efetivamente, a prorrogação, por dois anos, do prazo originalmente convencionado pelo DEST, que guarda consonância com a deliberação do Tribunal.*

10. *Posteriormente, visando melhor justificar o pleito, fls. 154/162, v.p, a Companhia detalhou a complexidade dos procedimentos necessários para realizar o levantamento determinado pelo Tribunal, argumentando que a questão envolveria mais de 60 mil contratos no âmbito do Sistema Petrobras.*

11. *Nesse sentido, pormenorizou a situação atual da empresa no tocante à terceirização de mão-de-obra, destacando aspectos como:*

11.1 *não há na Petrobras base de dados que permita catalogar os dados, categorizar e analisar os contratos no nível de abrangência e profundidade requerido pelo TCU;*

11.2 *a empresa está traçando uma metodologia para mapeamento dos contratos existentes, que prevê a criação de plano de ação para ajuste de eventuais desconformidades e a emissão de novas orientações para a contratação e gestão de contratos na Petrobras;*

11.3 *tais ações abrangem todas as empresas integrantes do Sistema Petrobras (mais de trinta empresas no Brasil);*

11.4 *considerando o montante de processos, objetos e formas de contratação a ser mapeado, o prazo de dois meses estipulado pelo TCU é insuficiente para que o trabalho seja eficaz e não prejudique os processos operacionais da Companhia;*

11.5 *a empresa depende fortemente desses contratos para manter-se competitiva com segurança e dotar-se de continuidade operacional; e*

11.6 *já estão sendo elaborados planos de ação que permitirão à Companhia, no prazo de cinco anos, adequar-se às determinações do Tribunal.*

12. *Ante o pedido da Petrobras, o MP considera prudente que, caso a solicitação da estatal seja atendida, a prorrogação estenda-se às demais empresas alcançadas pela deliberação do Tribunal, fl. 152, v.p.*

13. *Mais recentemente, o DEST protocolou no Tribunal o Ofício 746/DEST-MP, de 14/10/2011, fl. 303, v. 1, que, segundo o órgão, encaminharia o plano objeto do item 9.1.2 do Acórdão 2132/2010-Plenário, bem como os expedientes recebidos das empresas estatais (anexos 3, 4 e 5).*

14. *Na correspondência, o Departamento registra que, além de coordenar e expedir orientações afetas ao tema terceirização, tem aprovado requerimentos de aumento do quadro de pessoal das empresas sempre que tal medida mostre-se necessária para dar cumprimento às determinações do TCU e do Ministério Público do Trabalho.*

15. *Sublinha, no entanto, dois aspectos: (i) que a iniciativa para adequação do quadro de pessoal à legislação de regência da matéria cabe às empresas, vez que dotadas de autonomia administrativa, e (ii) que o DEST não tem competência fiscalizadora, dado que destituído de aparato técnico-administrativo para tanto.*

16. *Junto ao expediente, o Departamento apresenta a relação das empresas que responderam ao Ofício-Circular 703/DEST/MP, particularizando a situação de cada uma delas e relacionando-as de acordo com a natureza da resposta.*

17. *A partir das informações prestadas, foi possível distribuir as estatais por grupos, de acordo com as informações apresentadas:*

(i) *empresas que solicitaram prorrogação do prazo para cumprimento do acórdão do Tribunal:*

*\*empresas do Grupo Petrobras, fls. 308-309, v. 1.*

(ii) *empresas que não responderam ao Ofício-Circular 703/DEST/MP:*

- \*BB Administração de Ativos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (BBDTVM), fl. 310, v. 1;
- \* Companhia Docas do Ceará (CDC), fl. 310, v.1;
- \* Companhia Docas do Pará (CDP), fl. 310, v. 1;
- \* Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), fl. 310, v. 1;
- \* Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CEASAMINAS), fl. 310, v. 1;
- \* Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA), fl. 310, v. 1;
- \* Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN), fl. 310, v. 1;
- \* Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), fl. 310, v. 1;
- \* Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), fl. 310, v. 1;
- \* Empresa Brasil de Comunicação (EBC), fl. 310, v. 1;
- \* Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), fl. 310, v. 1; e
- \* VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., fl. 310, v. 1.

(iii) empresas que informaram não possuir contratos irregulares de terceirização de pessoal:

- \* Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobras), fl. 21, v. p;
- \* BBTUR- Viagens e Turismo Ltda. (BBTUR), fl. 23, v. p;
- \* Petrobras Química S.A. (PETROQUISA), fl. 25, v. p;
- \* BB Aliança Participações S.A. (BB Aliança), fl. 27, v.p;
- \* BB Seguros Participações S.A. (BB Seguros), fl. 29, v.p;
- \* BB Leasing S.A.- Arrendamento Mercantil (BB Leasing), fl. 34, v. p;
- \* ATIVOS S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros, fl. 36, v. p;
- \* Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), fl. 40, v.p;
- \* Banco do Brasil, fl. 56, v.p;
- \* Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), fl. 58, v.p;
- \* Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (CEITEC), fl. 298, v. 1;
- \* Casa da Moeda do Brasil (CMB), fl. 311, v. 1;
- \* Empresa de Pesquisa Energética (EPE), fl. 311, v. 1;
- \* Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), fl. 311, v. 1;
- \* Telecomunicações Brasileiras (Telebras), fl. 311, v. 1;
- \* CEAGESP - CIA. de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), fl. 313, v. 1; fl. 217, anexo 3;
- \* Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CASEMG), fl. 316, v. 1;
- \* BB Seguros e Administradora de Bens S.A (BB- Corretora), fl. 317, v. 1;
- \* Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), fl. 419, v. 2;
- \* Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), fls. 312 e 370, v. 1;
- \* Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensuburb), fl. 219, v.p;
- \* Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fl. 174, v.p;
- \* Eletrobras Holding (ELETROBRAS), fl. 313, v. 1; fl. 241, anexo 3;
- \* BB Gestão de Recursos-Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários S.A., fl. 316, v. 1;
- \* BB Banco de Investimentos S.A., fl. 316, v. 1;
- \* BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. (BB-Cartões), fl. 44, v.p;
- \* BB Administradora de Consórcios, fl. 317, v. 1;
- \* BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. (BESCVL), fl. 317, v. 1;
- \* Nossa Caixa Capitalização, fl. 317, v. 1;
- \* BB Elo Cartões Participações S.A., fl. 317, v.1;
- \* Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), fl. 318, v. 1;
- \* BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), fl. 318, v.1;

- \* *Empresa Gestora de Ativos (EMGEA)*, fls. 318, 331-332, v. 1;
- \* *Caixa Participações- Caixapar*, fls. 334 e 346, v. 1;
- \* *Companhia Brasileira de Trens Urbanos- CBTU*, fl. 334, v. 1;
- \* *Hospital Nossa Senhora da Conceição*, fl. 334, v. 1;
- \* *Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)*, fl. 373, v. 2;
- \* *Hospital Cristo Redentor S.A (Redentor)*, fl. 334, v. 1;
- \* *Hospital Fêmeina S.A. (Fêmeina)*, fl. 334, v. 1; e
- \* *Serviço Geológico do Brasil (CPRM)*, fls. 333 e 342-345, v. 1.

(iv) empresas que consideram regular a atuação de terceirizados em atividades privativas de empregados concursados:

\**Eletrobras Termonuclear S.A (ELETRONUCLEAR)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas entende como regular tal procedimento, fl. 314, v. 1; fl. 88, anexo 4;

\**Eletrosul- Centrais Elétricas S.A. (ELETROSUL)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 é aplicável somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 232, v.1;

\**Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA)*, fl. 267, v.1: terceirizados na área de segurança portuária (Guardas Portuários);

\**Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AME)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 312, v. 1;

\**Boa Vista Energia S.A. (BVENERGIA)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 312, v. 1;

\**Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (CERON)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 312, v. 1;

\**Companhia de Eletricidade do Acre (ELETROACRE)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 312, v. 1;

\**Companhia Energética de Alagoas (CEAL)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 312, v. 1;

\**Companhia Energética do Piauí (CEPISA)*: reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 312, v. 1; e

\* *Eletrobras Distribuição Roraima*, reconhece que terceiriza atividades constantes no Plano de Cargos, mas, com base na Lei de Concessões (Lei 8.987, de 1995), entende que não há irregularidades; alega também que o Decreto 2.271/1997 aplica-se somente à Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, fl. 154, anexo 3.

(v) empresas que informaram ter terceirizados atuando em postos privativos de empregados concursados:

*\*Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB): a empresa solicitou ao DEST a extinção dos cargos de motorista e auxiliar de serviços gerais do Plano de Cargos e Salários; realizará concurso público para os cargos de advogado, administrador e contador, fl. 316, v. 1; fl. 14, v.p;*

*\*Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE): contratará consultoria para mapear processos e fornecer subsídios para a regulamentação da terceirização, fl. 314, v.1; fl. 59, anexo 4;*

*\*Caixa Econômica Federal (Caixa): tem em seu quadro os cargos efetivos de Advogado, Engenheiro e Arquiteto, embora contrate empresas especializadas para prestar serviços nessas áreas; a empresa informa que o MPT homologou, em setembro de 2010, o cumprimento, pela Caixa, de tudo que foi acordado no Termo de Ajuste de Conduta- TAC 063/04 e no Termo de Conciliação com o Ministério Público do Trabalho/Procuradoria Regional do Trabalho 10ª Região, fl. 226, v. 1; fl. 3, anexo 4;*

*\*Ceasaminas – Centrais de Abastecimento: informa que duas atividades que constam do Plano de Cargos são terceirizadas e que regularizará a situação em cinco anos, fl. 373, v. 1;*

*\*Companhia Docas do Maranhão (Codomar): informa que ainda não elaborou cronograma devido à reestruturação administrativa e operacional em curso na unidade, fl. 419, v. 2;*

*\*Nuclebras Equipamentos Pesados S.A. (NUCLEP), fl. 201, anexo 4;*

*\*Eletrobras Participações S.A. (ELETROPAR): informa que não tem quadro próprio de pessoal, sendo seu quadro funcional formado por seis profissionais cedidos da Eletrobras e seis terceirizados (Secretária, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Serviços Gerais e Contador), fl. 311, v. 1; fl. 79, anexo 3;*

*\*Indústrias Nucleares do Brasil (INB), fl. 210, anexo 4;*

*\*Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (ELETRONORTE): firmou Termo de Ajustamento de Conduta nº 005/2010, no qual foi estabelecido cronograma de substituição de terceirizados até 31/12/2013, fl. 314, v. 1; fl. 44, anexo 4;*

*\*Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL): firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o MPT, tendo sido autorizada a manter a prestação de serviços de Secretários Executivos e profissionais administrativos; existem empregados remanescentes, situação residual que tem sido acompanhada pelo MPT, fl. 314, v. 1; 134, v.p; 47, anexo 4;*

*\*Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO): firmou Termo de Conciliação Judicial com a Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região e aguarda pronunciamento desse órgão para flexibilização do acordo em relação aos cargos de Analista em Advocacia, em Medicina do Trabalho e Auxiliar de Apoio Operacional para, depois disso, enquadrar as situações irregulares e elaborar o respectivo cronograma de substituição, fl. 99, v.p;*

*\*Financiadora de Estudos e Projetos (Finep): firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho, no qual se estabeleceu cronograma de substituição de terceirizados até 2014, fl. 419, v. 2; fl. 423, v. 3;*

*\*Banco da Amazônia (BASA): a empresa informou que impetrou mandado de segurança no STF contra acórdãos do TCU relativos à terceirização e, até o julgamento final, estaria impossibilitada de elaborar plano de substituição, fl. 311, v. 1; a empresa afirma que há três acórdãos proferidos pelo TCU em relação à terceirização de serviços jurídicos (Acórdãos 1443/2007-P, 3840/2008- 1C e 852/2010-P) que estão sendo questionadas por meio do Mandado de Segurança 30884, impetrado perante o Supremo Tribunal Federal, fls. 22/23, anexo 3.*

*\*Furnas Centrais Elétricas S/A- FURNAS: alega que está impedida de cumprir as determinações do TCU devido à antecipação de tutela concedida em ação rescisória de acordo judicial firmado com o Ministério Público do Trabalho, fl. 38, v.p, e fl. 311, v. 1;*

*\*Eletronorte: firmou Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho estabelecendo cronograma de substituição com término previsto para 31/12/2013, fl. 46, anexo 4; e*

*\*Cobra Tecnologia S.A. (COBRA), fl. 315, v.1; fl. 48, anexo 5.*

(vi) empresas que apresentaram plano de substituição de terceirizados:

*\*Banco do Nordeste S.A. (BNB), fl. 315, v. 1; fl. 3, anexo 5;*

*\*IRB- Brasil Resseguros S.A (IRB), fl. 315, v. 1; fl. 44, anexo 5; e*

*\*Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), fls. 64 e 215, v.p; 334 e 349, v. 1.*

(vii) empresas regidas por leis estrangeiras:

*\*BB Securities Ltd. (subsidiária integral do BAMB, regida por leis do Reino Unido), fl. 46, v.p;*

*\*BB Leasing Company Ltd. (subsidiária integral do Banco do Brasil, regida por leis das Ilhas Cayman), fl. 48, v.p;*

*\*Banco do Brasil Aktiengesellschaft- BB AG Viena (subsidiária integral do Banco do Brasil, regida por leis da Áustria), fl. 49, v. p; e*

*\*Brazilian American Merchant Bank- BAMB (subsidiária integral do Banco do Brasil, regida por leis das Ilhas Cayman), fl. 50, v.p.*

Parecer Técnico

18. Conforme visto anteriormente, o Acórdão 2132/2010-Plenário, Sessão de 25/8/2010, trouxe, no subitem 9.1, diversas determinações dirigidas ao DEST/MP.

19. O DEST, em sequência, por meio do Ofício-Circular 703/DEST/MP, de 24/9/2010, levou ao conhecimento das estatais federais o teor da decisão desta Casa, bem como fixou prazos para o cumprimento da deliberação.

20. No que concerne aos prazos, estipulou-se que as estatais teriam até 1/4/2011 para cumprir o estabelecido no subitem 9.1.1.1 do Acórdão 2132/2010-P; 1/6/2011 para o subitem 9.1.1.2; e 1/10/2011 para o subitem 9.1.1.3.

21. Logo, já deveria ser do conhecimento do DEST, de modo a já estar concluída a consolidação objeto do item 9.1.2 do citado acórdão, o plano detalhado de substituição de terceirizados irregulares pertinente a cada empresa pública, sociedade de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

22. Todavia, na contramão da decisão do Tribunal, o DEST produziu a Nota Técnica 353/CGPOL/DEST-MP, fls. 304 e ss., cujo teor não atende ao determinado pelo Tribunal, uma vez que, efetivamente, com exceção da Infraero, fl. 349, v.1, do Banco do Nordeste, fls. 3-8, anexo 5, e do IRB, fls. 44-46, anexo 5, nenhuma outra estatal encaminhou o cronograma escalonado de substituição da força de trabalho irregular e, conseqüentemente, o MP não teve como elaborar o plano gradual de substituição semelhante àquele aprovado para a Administração Direta, autárquica e fundacional (Acórdão 1520/2006-Plenário).

23. No entanto, mesmo não enviando os planos na forma requerida, a partir dos ofícios remetidos foi possível identificar situações que demandam a atenção do Tribunal, sobretudo o relato de grandes empresas dando conta sobre a inexistência em seus quadros de terceirizados



*atuando em postos privativos de concursados, condição que as colocaria numa situação sublime, de completo cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais, e que deve ser oportunamente esquadrihada pelo Tribunal.*

### Furnas

24. *A empresa Furnas Centrais Elétricas S/A- Furnas firmou, em 27/8/2008, Termo de Conciliação Judicial com o Ministério Público do Trabalho para fins de substituição de terceirizados em situação irregular.*

25. *Em 14/12/2009, segundo a empresa, foi deferida liminar para suspender o referido acordo judicial. Tal decisão teria sido atacada por Agravo Regimental tanto por parte do Ministério Público do Trabalho- MPT quanto por Furnas, sendo que esses recursos ainda se encontrariam pendentes de julgamento. Por esse motivo, a empresa entende que a substituição gradativa de trabalhadores, estando **sub judice**, impossibilita o cumprimento dos procedimentos requeridos pelo MP.*

26. *Em resposta ao posicionamento de Furnas, o DEST recomendou à empresa o cumprimento das determinações do Tribunal, sugerindo, inclusive, a adequação do plano detalhado determinado pelo TCU ao cronograma firmado com o MPT, desde que este seja mais célere na proposição de regularização da força de trabalho da empresa.*

27. *Dados recentes extraídos do TC 012.448/2011-7, que cuida de monitoramento das ações da estatal no que tange à substituição de terceirizados, apontam que, em junho de 2011, deu-se provimento ao agravo regimental interposto pelo MPT, revogando a liminar concedida e restaurando os termos acordados em 2008.*

28. *Contudo, em 17/6/2011, o Supremo Tribunal Federal, por meio da decisão monocrática do Exmo. Senhor Ministro Luiz Fux, deferiu liminar em Mandado de Segurança - MS 27066 suspendendo os efeitos das decisões administrativas do TCU e dos processos judiciais até o julgamento definitivo pela Suprema Corte, intimando Furnas a apresentar, em 120 dias, as seguintes informações:*

*'i) informe o número exato da sua mão de obra terceirizada que seria afetada pelas determinações do c. Tribunal de Contas da União; ii) apresente o cronograma a ser implantado para a redução e eliminação paulatina da referida terceirização, devendo indicar quantos terceirizados serão desligados por cada mês ou período específico, e iii) informe se há aprovados em concurso público dentro da validade e que poderiam realizar as funções dos contratados temporariamente. Em caso positivo, deverá FURNAS informar quantos candidatos aprovados estão nessa situação e explicar detalhadamente as razões da não contratação dos aprovados. O não cumprimento de qualquer dos três itens acima no prazo estipulado tornará sem efeitos a liminar deferida por meio da presente decisão. Publique-se. Intimem-se. Notifique-se a primeira autoridade coatora nos termos do artigo 9º da Lei nº 12.016/09.'*

29. *O TC 012.448/2011-7 culminou no Acórdão 2.616/2011-Plenário, Sessão de 28/9/2011, que exarou as seguintes determinações à Furnas:*

*'9.1.1. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 15 (quinze) dias, toda a documentação (itens i a iii da liminar) a ser apresentada ao Supremo Tribunal Federal em cumprimento à decisão adotada no Mandado de Segurança MS 27.066;*

*9.1.2. informe a este Tribunal quando do julgamento do mérito do Mandado de Segurança MS 27.066;'*

30. *Determinou também que a 9ª Secex:*

*'9.2.1. constitua processo apartado para dar continuidade ao monitoramento da substituição dos empregados contratados e/ou terceirizados de Furnas, para os cargos inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da empresa, por efetivos contratados, aprovados em concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, tão logo*

*ocorra o desfecho do Mandado de Segurança MS 27.066, em tramitação no Supremo Tribunal Federal;'*

*31. Em vista do exposto, e considerando que já tramita no Tribunal processo específico tratando de Furnas, sugere-se que a empresa seja excluída do monitoramento em curso nestes autos.*

#### Petrobras

*32. Outro ponto que causa preocupação é o pedido de prorrogação de prazo solicitado pelas empresas do Grupo Petrobras, o qual se traduz no envio do plano de substituição ao DEST somente em setembro de 2013.*

*33. Apesar de o prazo pleiteado, em uma primeira avaliação, parecer excessivo, não se pode desconsiderar o porte da estatal brasileira do petróleo, considerada a oitava maior empresa de capital aberto do mundo, segundo ranking divulgado pela revista norte-americana 'Forbes' (abril/2011).*

*34. Exatamente pelo seu tamanho e complexidade, não é recomendável que o acompanhamento do processo de substituição de terceirizados na empresa obedeça à mesma sistemática que será adotada em relação às demais estatais, sob pena de serem dados tratamentos semelhantes a empresas que têm realidades distintas.*

*35. Seguindo esse raciocínio, e considerando que há no Tribunal uma unidade técnica especialmente responsável pelo controle da Petrobras e, portanto, melhor conhecedora de seus problemas e nuances, sem contar a vantagem que a proximidade geográfica entre a estatal e a unidade técnica proporcionará, sugere-se que a responsabilidade pelo acompanhamento do processo de substituição nas empresas do Sistema Petrobras passe para a 9ª Secretaria de Controle Externo, assim como já vem sendo feito em relação à Furnas, a quem caberá também manifestar-se sobre o pedido de prorrogação de prazo.*

#### Eletrosul

*36. A Eletrosul Centrais Elétricas S.A., apesar de identificar o quantitativo de terceirizados enquadráveis nas situações descritas no item 9.1.1.2 da deliberação do Tribunal, considera que a situação jurídica da empresa é diversa das demais unidades integrantes da Administração Pública Federal direta, alegando que, além de não se inserir no rol mencionado no caput do art. 1º do Decreto 2.271/1997, a empresa é concessionária de serviço público, o que a autorizaria a terceirizar atividades acessórias e finalísticas, a teor do art. 25 da Lei 8.987/1995:*

*'Art. 25*

*(...)*

*§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.*

*(...)'*

*37. Cumpre salientar, no entanto, que a terceirização na Eletrosul já foi detalhadamente estudada nos autos do TC 013.895/2009-8, originando o Acórdão 845/2010 - TCU - 1ª Câmara, por intermédio do qual esta Casa determinou à empresa que se abstinhasse de contratar postos de serviços a serem preenchidos por profissionais contemplados no quadro de cargos e salários da empresa para a realização de atividades que são exercidas, ordinariamente, por esses últimos.*

*38. A Eletrosul interpôs recurso de reexame contra a citada deliberação, julgado pelo Acórdão 1141/2011- 1ª Câmara, que manteve inalterados os termos da decisão recorrida, não havendo, portanto, justificativa para que o tratamento conferido à empresa diferencie-se do das demais estatais.*

39. No tocante à aplicabilidade do Decreto 2.271/1997 às empresas públicas, o Tribunal sedimentou o entendimento que, em razão da falta de normas que regulamentem o art. 9º do Decreto 2.271/1997, são aproveitadas às estatais, por analogia, as disposições desse normativo dirigidas à Administração Direta, autárquica e fundacional.

40. Ademais, todo questionamento perde relevância quando se lembra que a exigência de substituição de terceirizados fundamenta-se precipuamente na Constituição Federal, regramento de dimensão superior a qualquer outro texto legal ou normativo:

‘Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos acrescidos)’

41. O mesmo entendimento desenvolvido para a Eletrosul aplica-se às demais empresas que invocaram o mesmo fundamento, a exemplo das estatais Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AME), Boa Vista Energia S.A. (BVENERGIA), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (CERON), Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre), Companhia Energética de Alagoas (CEAL) e Companhia Energética do Piauí (CEPISA).

#### Terceirização de serviços jurídicos

42. Quanto à terceirização de serviços jurídicos, situação detectada em algumas das empresas examinadas, o Acórdão 852/2010 - Plenário, TC 012.165/2009-7, determinou ao Banco da Amazônia que:

‘9.5.1. cumpra fielmente os Acórdãos n.ºs 1443/2007-TCU-Plenário e 3840/2008-1ª Câmara, de forma a contratar serviços advocatícios apenas para atender a situações específicas devidamente justificadas, abstendo-se de contratá-los para execução de atividades rotineiras do órgão, salvo eventual demanda excessiva.’

43. O Voto do Acórdão fundamentou o decidido nos seguintes termos:

‘7. Importa asseverar que a questão primordial analisada nestes autos diz respeito à terceirização de serviços advocatícios, que o Banco da Amazônia S/A insiste em manter mediante a contratação de escritórios de advocacia para a prestação de serviços judiciais e extrajudiciais em geral, em vez de contratar os referidos profissionais por meio de concurso público.

8. A matéria já tem entendimento firmado por este Tribunal no sentido de que contratações dessa espécie somente podem ser consideradas legais se efetivadas para serviços específicos, de natureza não continuada e com características singulares e complexas, que evidenciem a impossibilidade de serem prestados por profissionais do próprio quadro da Entidade.’

44. Em outra base jurisprudencial, o Tribunal manifestou-se em igual sentido:

‘Embora a terceirização de serviços advocatícios não seja vedada à Administração Pública, observo que, nos casos em que o cargo de advogado integra o quadro de pessoal do órgão ou entidade, como ocorre na Caixa, a terceirização somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, que não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade (precedente, entre outros, Acórdão 852/2010-Plenário).

No entanto, constam dos autos as informações prestadas pela Caixa de que a terceirização de serviços jurídicos é feita sistematicamente desde 1996 por aquela entidade e de que seu acervo de ações alcançaria, em 2009, a expressiva quantidade de 1.150.000 processos.

Esse quadro não se coaduna com os requisitos acima mencionados, restando evidente que as contratações de serviços advocatícios pela Caixa não são eventuais, mas, ao contrário, têm sido feitas ininterruptamente ao longo de quase 20 anos.’

45. *Tal situação redundou no Acórdão 2967/2011 - Plenário, TC 032.238/2008-4:*

*'9.2. determinar à Caixa Econômica Federal que elabore plano de ação para adequar a sua realidade organizacional no tocante ao quantitativo de servidores efetivos da carreira de advogado necessários para fazer frente às projeções de demanda de ações judiciais, considerando, inclusive, o atual estoque das ações judiciais nas quais figura como parte, remetendo a esta Corte de Contas cópia do referido cronograma, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência da presente deliberação;*

*9.3. alertar a Caixa Econômica Federal de que eventual carência de seu quadro de pessoal deve ser suprida, utilizando-se do meio adequado para tanto, via concurso público, evitando o excesso de contratação de serviços advocatícios, uma vez que existe o cargo de advogado júnior em seu plano de cargos;'*

46. *Há ainda os recentes Acórdãos 3070/2011-Plenário e 3071/2011-Plenário, ambos com Sessão realizada em 23/11/2011, que determinaram às empresas Furnas Centrais Elétricas S.A e Centrais Elétricas Brasileiras S.A- Eletrobras, respectivamente, que:*

*'9.2.2. em futuras licitações para a contratação de serviços advocatícios, preceda o certame licitatório de justificativa fundamentada, demonstrando que os serviços são específicos, de natureza não continuada e com características singulares e complexas, que evidenciem a impossibilidade de serem prestados por profissionais do próprio quadro da Entidade;'*

47. *Logo, a questão já está pacificada no âmbito do TCU, admitindo-se a terceirização de serviços jurídicos somente quando visar a serviço específico, de natureza não continuada e com características singulares e complexas, e desde que detectada a impossibilidade de prestação do serviço por profissionais do quadro da entidade.*

#### *Empresas regidas por leis estrangeiras*

48. *As empresas que alegam estar fora da jurisdição das leis brasileiras, mencionadas no parágrafo 17, vii, esclarecem que são regidas por leis estrangeiras inclusive no que se refere a contratações em geral, o que abrangeria relações de emprego e prestação de serviços, agindo, assim, argumentam, em estrita obediência à lei local.*

49. *A justificativa parece válida. Não nos parece razoável exigir que essas empresas, sediadas no exterior, contratem todos os empregados que exercem atividades finalísticas no Brasil, por concurso público, e os levem para o exterior.*

#### *Considerações finais*

50. *Por fim, cabe aqui um parêntese para registrar que o cômputo de terceirizados e a subsequente elaboração de cronograma de substituição de terceirizados nas estatais segue a mesma metodologia adotada para os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.*

51. *O cronograma de substituição dessas unidades foi aprovado pelo Acórdão 1520/2006-Plenário e monitorado pelo TC 016.954/2009-6, julgado recentemente pelo Acórdão 2681/2011 – TCU - Plenário, que decidiu:*

*'9.1. prorrogar até 31/12/2012 o prazo para que órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional apresentem ao Tribunal o resultado final do processo de substituição de terceirizados irregulares;*

*9.2. alertar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional de que o cumprimento da obrigação objeto do Acórdão 1520/2006 - Plenário será acompanhado pelo Tribunal mediante a realização de fiscalizações periódicas, podendo resultar, inclusive, em responsabilização do agente público quando caracterizado ato omissivo ou comissivo a ele imputável, que tenha contribuído para que o processo de substituição de terceirizados irregulares se estenda além do termo estabelecido no subitem 9.1 acima;*

9.3. determinar à Segecex que, em conjunto com a 8ª Secex, defina estratégia de fiscalização nos órgãos e entidades alcançados pelo Acórdão 1520/2006 - Plenário, com a finalidade de identificar práticas omissivas ou comissivas que afrontem os preceitos constitucionais ou legais, dando continuidade ao monitoramento objeto destes autos;  
(...)'

52. Tal acórdão decorreu do fato de que, ao fim de cinco anos, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional apresentaram um quadro diferente do esperado pelo Tribunal, que seria a substituição de todos os postos de trabalho destoantes do preceituado no Decreto 2.271/1997. A quantidade expressiva de terceirizados remanescentes levou o Tribunal a prorrogar para 31/12/2012 o prazo final para cumprimento do Acórdão 1520/2006-Plenário.

53. Dessa forma, em face da experiência vivenciada no âmbito daqueles autos, é preciso que o Tribunal, futuramente, ao aprovar o cronograma de substituição das estatais, estabeleça os procedimentos de acompanhamento que serão realizados ao longo dos cinco anos (2012/2016), podendo, inclusive, seguir o mesmo modelo projetado no Acórdão 2681/2011 - TCU - Plenário (fiscalizações periódicas).

54. No tocante ao prazo para finalização da mensuração do quantitativo de terceirizados irregulares a cargo das estatais (com exceção das empresas do Grupo Petrobras e de Furnas, que, a depender do acolhimento pelo Tribunal da proposta objeto dos itens III e IV seguintes, terão acompanhamento separado), deve-se registrar que, embora o MP tenha solicitado ampliação do prazo para todas as estatais, não fundamentou o seu pleito.

55. Não obstante isso, será proposto prazo adicional de aproximadamente um ano (até 1/9/2012), contado a partir da data originalmente fixada pelo DEST (1/10/2011), para que as estatais apresentem o cronograma requerido pelo Tribunal, atendendo-se, assim, em certa medida, a demanda do MP.

56. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I- fixar em 1/9/2012 o prazo para que as empresas estatais federais remetam diretamente ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST/MP, no formato abaixo apresentado, o plano detalhado de substituição de terceirizados irregulares de que trata o subitem 9.1.1.3 do Acórdão 2132/2010-Plenário:

Empresa:									
Número total de terceirizados irregulares:									
número de terceirizados a substituir por ano									
2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%

II- fixar em 31/12/2012 o prazo para que o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST/MP envie ao Tribunal, no formato abaixo apresentado, o plano detalhado de substituição de terceirizados irregulares de que trata o item 9.1.2 do Acórdão 2132/2010-Plenário:

Número total de terceirizados irregulares nas empresas estatais federais (empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto):											
Empresa/vinculação ministerial	número de terceirizados a substituir por ano										Total
	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	
X											
Y											
Z											

III- determinar que a 8ª Secex extraia cópia dos documentos contidos nestes autos que digam respeito ao Grupo Petrobras e que os encaminhe à 9ª Secex, que deverá autuar processo específico para monitorar a substituição de terceirizados irregulares nas empresas do grupo citado, inclusive manifestando-se a respeito do pedido de prorrogação de prazo formulado nos presentes autos;

IV- excluir deste monitoramento o acompanhamento da substituição de terceirizados irregulares nas empresas do Grupo Petrobras e na empresa Furnas Centrais Elétricas, considerando a determinação acima e o item 9.2.1 do Acórdão 2.616/2011-Plenário;

V- determinar que o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST oriente as entidades alcançadas pelo Acórdão 2132/2010-Plenário que o processo de substituição de empregados terceirizados atuando em funções privativas de concursados deve ser iniciado de imediato, à medida em que os casos forem identificados, independentemente do prazo estipulado nos subitens I e II deste acórdão;

VI- alertar as empresas Eletrosul Centrais Elétricas S.A, Banco da Amazônia S.A. (BASA), Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (AME), Boa Vista Energia S.A. (BVENERGIA), Centrais Elétricas de Rondônia S.A. (CERON), Companhia de Eletricidade do Acre (ELETROACRE), Companhia Energética de Alagoas (CEAL), Companhia Energética do Piauí (CEPISA), Eletrobras Distribuição Roraima, Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), Companhia Docas do Maranhão (Codomar), Eletrobras Termonuclear S.A (ELETRONUCLEAR), BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (BBDTVM), Companhia Docas do Ceará (CDC), Companhia Docas do Pará (CDP), Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. (CEASAMINAS), Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA), Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN), Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) e VALEC - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. quanto à obrigatoriedade de cumprimento do disposto no item I supra até a data limite ali fixada, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, sob pena de caracterizar-se descumprimento de determinação do Tribunal, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443, de 1992;

VII- alertar as estatais federais que: (i) a terceirização de serviços jurídicos somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade (precedentes: Acórdãos 852/2010-Plenário, 1443/2007-Plenário e 3840/2008- Primeira Câmara); (ii) os cargos de contador, engenheiro, arquiteto, administrador, entre outros, quando relacionados à atividade-fim da empresa e inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, devem ser supridos por meio de concurso público;

VIII- determinar que Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dê ciência da decisão que vier a ser adotada nestes autos às estatais federais; e

IX- arquivar o processo.”

É o Relatório.

## VOTO

Como visto no relatório precedente, trago à apreciação deste colegiado relatório de monitoramento das determinações emanadas do Acórdão nº 2.132/2010-TCU-Plenário ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), elaborada pela 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex).

2. Por meio desse **decisum**, o Tribunal determinou ao DEST que expedisse orientação formal às empresas estatais (subitem 9.1.1), a fim de que, segundo prazos predefinidos, nesta ordem:

i. levantassem, em todos os níveis de negócio, as atividades passíveis de terceirização, à luz das disposições do Decreto nº 2.271/1997 e do Enunciado nº 331 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho – TST (subitem 9.1.1.1);

ii. confrontassem as situações concretas – contratos de prestação de serviços terceirizados em andamento – com as atividades identificadas na fase anterior, com a finalidade de identificar: trabalhadores ocupantes de cargos inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade-meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e exercício de atividade-fim (subitem 9.1.1.2); e

iii. cumpridas as etapas anteriores, remetessem ao DEST plano detalhado para substituição, num prazo de 5 (cinco) anos, dos trabalhadores irregulares por empregados concursados, em atenção ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal (subitem 9.1.1.3).

3. Ao DEST coube a tarefa de consolidar os planos apresentados pelas estatais e de encaminhá-los ao Tribunal (subitem 9.1.2), à semelhança do ocorrido no Acórdão nº 1.520/2006-Plenário, relativo à terceirização no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

4. A unidade técnica analisou as respostas encaminhadas pelas empresas estatais ante o Ofício-Circular nº 703/DEST-MP, de 24/9/2010, pelo qual o órgão procurou dar cumprimento às determinações que lhe foram direcionadas por intermédio dos subitens 9.1.1 e 9.1.2 do acórdão em tela. O último prazo estabelecido pelo órgão, para atendimento da medida indicada no subitem 9.1.1.3 esgotou-se em 1º/10/2011, ou seja, há mais de 10 (dez) meses.

-II-

5. Dos resultados colhidos em face dessa análise, chama a atenção o fato de, num universo de 130 (cento e trinta) empresas notificadas pelo DEST, apenas 19 (dezenove) terem reconhecido algum tipo de irregularidade nos contratos de prestação de serviços terceirizados, conforme se extrai da tabela abaixo:

Empresas que solicitaram prorrogações de prazos	45	(Grupo Petrobras)
Empresas que não responderam ao DEST	12	-
Empresas que informaram não possuir contratos irregulares	40	-
Empresas que consideram regular a atuação de terceirizados em atividades privativas de empregados concursados	10	Basicamente empresas do Grupo Eletrobras
Empresas que informaram ter terceirizados atuando em postos privativos de empregados concursados	16	-
Empresas que apresentaram plano de substituição de terceirizados	3	-
Empresas regidas por leis estrangeiras	4	-

Total: 130

6. Dessas dezenove, apenas três (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, Banco do Nordeste e Instituto de Resseguros do Brasil – IRB) atenderam, ao menos no aspecto formal, ao determinado no subitem 9.1.1.3 do acórdão, mediante apresentação de plano de substituição de terceirizados por empregados concursados.

7. É preocupante o quadro evidenciado na medida em que destoa de uma realidade absolutamente distinta no âmbito da Administração Pública Indireta, que vem sendo acompanhada por este Tribunal há bastante tempo, e que se traduz em número elevado de profissionais ocupando postos de trabalho previstos nos planos de cargos das empresas estatais.

8. Outras empresas, como visto acima, sequer atenderam ao ofício do DEST, apesar de respaldado pelo Acórdão nº 2.132/2010-Plenário. Embora não tenham descumprido diretamente determinação deste Tribunal, assim o fizeram de forma indireta, o que enseja nesta oportunidade medida mais contundente no intuito fazer cumprir o entendimento perflhado na deliberação.

9. Devo esclarecer que, quando da fundamentação do referido **decisum**, tive a preocupação de submeter ao crivo deste Colegiado proposta equilibrada, que possibilitasse a cada empresa estatal levantar os postos de trabalhos passíveis de terceirização e as contratações irregulares. Em outras palavras, a ideia foi provocar a atuação das empresas para que se manifestassem com relação ao tema e justificassem a legalidade de seus contratos de terceirização.

10. Não defendi medida de maior rigor, num primeiro momento, pensando em facultar o ingresso nos autos de conjunto probatório para situações particulares de cada empresa, que poderiam legitimar determinados contratos de terceirização à primeira vista irregulares. Permito-me transcrever, por elucidativo, excerto do voto condutor do aludido aresto:

*“48. É notório que as atividades dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional diferem substancialmente das atinentes às empresas estatais, de natureza exploratória da atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Na administração direta, com regra, há maior facilidade de se estabelecerem limites claros das atividades que compõem a sua finalidade genuína, visto que voltada essencialmente à elaboração e implementação de políticas públicas, sejam elas centralizadas ou descentralizadas.*

*49. Diante dessa realidade, diversos fatores podem requerer dos gestores das empresas estatais agilidade e eficiência na contratação de serviços terceirizados que, embora não listados no rol exemplificativo do Decreto nº 2.271/1997 (v.g. limpeza, segurança, manutenção predial etc.), sejam fundamentais à satisfação das finalidades e competências legais da entidade. São eles: a possível multiplicidade de negócios – como exemplo cita-se a Petrobras, com atividades nas áreas de exploração e produção petrolífera, abastecimento, gás e energia e serviços e finanças –; a complexidade das cadeias produtiva ou de suprimentos, que envolvem gerenciamento de diversos contratos e atividades de apoio aos negócios da estatal; o necessário intercâmbio com clientes, fornecedores e prestadores de serviço; e a necessidade de dinamismo e eficiência para se concorrer em condições de igualdade com o setor privado.*

*50. Com efeito, a falta de regulamentação específica aplicável às estatais favorece a criação de uma zona de incerteza e discricionariedade sobre quais atividades podem ser executadas via contrato de terceirização, o que não raro tem resultado em violação àquele mandamento constitucional. Cabe aos gestores, como destinatários primeiros das regras e princípios aplicáveis à Administração Pública, valorar os bens jurídicos em conflito, se existentes, a fim de conciliar a eficiência da gestão administrativa com a obrigatoriedade de realização de concurso público para preenchimento de funções adstritas a seus planos de cargos e salários e para atividades principais que, embora não integrantes de tais planos, integrem a essência do negócio das empresas. Para essa tarefa, devem orientar-se pelas disposições do Decreto nº 2.271/1997, bem como pelo entendimento expresso no enunciado da Súmula TST nº 331.”*



11. Certamente, está correto o DEST ao ressaltar que, não obstante ter buscado coordenar e expedir orientações às empresas estatais sobre o tema terceirização, não detém competência para invadir a autonomia administrativa delas de direito.
12. Diante desse cenário, estou de acordo com o encaminhamento proposto pela 8ª Secex, consistente em fixar prazo para que as empresas estatais apresentem ao DEST cronograma de substituição de terceirizados em situações irregulares por empregados concursados, em atenção ao subitem 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.132/2010-TCU-Plenário, sem prejuízo, é claro, das providências preliminares a que se referem os subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 desse **decisum**.
13. Com relação ao prazo em si, defende a unidade técnica que o **dies ad quem** para atendimento da medida seja em 1º/9/2012, aproximadamente um ano depois do termo final calculado a partir dos prazos fixados no subitem 9.1.1 da aludida decisão.
14. Em vista do pedido de prorrogação de prazo formulado pela Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), até 30/9/2013, propõe que seja analisado pela 9ª Secretaria de Controle Externo (9ª Secex), apartando-se as análises relativas a essa estatal do presente processo, à semelhança do caso “Furnas Centrais Elétricas S.A.”, conduzido no TC-032.732/2011-2 por aquela secretaria de controle externo localizada na cidade do Rio de Janeiro, a qual tem, como clientela específica, entre outros órgãos e entidades (v.g. Eletrobras, Eletronuclear, FURNAS, BNDES etc.), a quase totalidade do referido grupo petrolífero.
15. Abro parêntese para consignar que, na esfera do mencionado processo, esta Corte recentemente prolatou o Acórdão nº 576/2012-Plenário, por meio do qual se manifestou quanto os acordos judiciais celebrados entre Furnas, a Federação Nacional dos Urbanitários e o Ministério Público do Trabalho, nos autos do Mandado de Segurança STF nº 27.066, concernentes à substituição de empregados terceirizados por concursados.
16. Creio que a constituição de apartado relativo à Petrobras pela 9ª Secex é alternativa inteligente sob o ponto de vista da eficiência e da celeridade processual. Avalio que essa opção não deve afastar a coordenação dos trabalhos por parte da 8ª Secex, responsável por conduzir o processo mais abrangente. Interessante, nesse pensar, que as unidades, de forma coordenada pela Segecex, troquem informações e experiências continuamente, a fim de que as análises e propostas caminhem de forma conexas.
17. Quanto à solicitação de ampliação de prazo para atendimento do acórdão em foco, formulada pela companhia, entendo que deva ser apreciada nesta oportunidade.
18. Embora reconheça uma certa plausibilidade das razões externadas pela peticionária, ao expor a numerosidade e complexidade dos contratos de terceirização em andamento nas empresas do Sistema Petrobras, bem como algumas ações em andamento no intuito de cumprir o acórdão do TCU, considero excessiva, à primeira vista, a prorrogação requerida, uma vez que se passariam dois anos do prazo final resultante do acórdão monitorado.
19. Dessa forma, em busca de uma solução ponderada, que privilegie a efetividade do controle e ao mesmo tempo não imponha às estatais obrigação de fazer desarrazoada e desproporcional, reconhecendo as dificuldades inerentes a um levantamento deste porte – que, pelas informações contidas nos autos, inclusive a solicitação de prorrogação de prazo da estatal, depreendo já estar sendo levado a efeito há cerca de 18 meses -, arbitro o termo final em 30/11/2012.
20. Não é demais enfatizar que o novo prazo a ser fixado supera em um ano e dois meses o último prazo previsto no Acórdão nº 2.132/2010-Plenário, sendo por demais razoável.
21. Por questão de isonomia, cabe atender ao pedido feito pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), no sentido de estender essa prorrogação de prazo, provocada pela Petrobras, a todas as empresas estatais, facultando-lhes o mesmo benefício.
22. É oportuno ressaltar que, no âmbito do presente monitoramento, poderão as unidades técnicas, se necessário, realizar inspeções ou outros procedimentos de fiscalização com o fito de atestar a confiabilidade das informações a serem encaminhadas pelas estatais. Em caso de inobservância do

comando deliberatório, reputo, em virtude da importância da matéria, que haja agilidade no chamamento dos responsáveis em audiência, para o eventual fim de aplicação de sanção, ante o disposto no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/1992.

-III-

23. Abordo outro tópico, referente à Eletrosul Centrais Elétricas S.A. e outras empresas integrantes do Grupo Eletrobras. Estas reconheceram possuir empregados ocupando postos de trabalho previstos em seus planos de cargos e salários, relacionados, portanto, às suas atividades finalísticas. Alegam que essa situação estaria amparada pela Lei nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”), que, em seu art. 25, § 1º, assim dispõe:

*“Art. 25 Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.*

*1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados”* (grifei).

24. Essa inteligência não se amolda, a meu ver, à disciplina do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, segundo a qual

*“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”* (grifei).

25. Lembro que este Tribunal decidiu, no acórdão objeto deste monitoramento, além de outras deliberações, que as funções previstas nos planos de cargos e salários e as atividades-fim das empresas estatais devem ser exercidas por empregados concursados, seguindo as orientações do Decreto nº 2.271/1997, por analogia, e da Súmula TST nº 331, as quais se conformam ao mandamento constitucional acima.

26. A interpretação isolada do mencionado dispositivo da Lei de Concessões, pretendida pelas concessionárias estatais, conflita com a regra constitucional do concurso público, simples razão pela qual não pode ser aceita.

27. Por ocasião do Acórdão nº 418/2012-TCU-Plenário, prolatado nos autos do TC-019.784/2011-2 – representações acerca de possíveis irregularidades em pregão eletrônico promovido pela Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre) –, o eminente Ministro Raimundo Carreiro, em seu voto condutor, emitiu posicionamento preliminar sobre a questão:

*“observe quanto à questão ventilada no subitem 7 da proposta de encaminhamento, desde já ressaltando oportuno aprofundamento da matéria, que, no caso das concessionárias que integram a Administração Pública, o disposto no § 1º do art. 25 da Lei 8.987/97 deve ser interpretado nos estritos limites impostos aos entes públicos pela Constituição Federal, os quais devem prevalecer sobre a legislação ordinária.*

*Já no caso das concessionárias não estatais, que obviamente não estão submetidas à imposição constitucional do concurso público, o aludido dispositivo da Lei 8.987/97, que permite a contratação com terceiros do desenvolvimento de atividades inerentes ao serviço concedido – além das atividades acessórias ou complementares - poderá encontrar aplicação”* (grifei).

28. No plano do Direito do Trabalho, a jurisprudência majoritária do TST é no sentido da impossibilidade de terceirização da atividade-fim pelas concessionárias de serviços públicos, consoante se depreende dos seguintes precedentes, dos quais destaco o **leading case** envolvendo a Centrais Elétricas de Goiás (CELG) – Processo nº E-RR 586341/1999, o primeiro nesta ordem:

*“RECURSO DE EMBARGOS - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TERCEIRIZAÇÃO EM ATIVIDADE-FIM - EMPRESA DO RAMO DE ENERGIA ELÉTRICA - EXEGESE DO ART. 25 DA LEI Nº 8.987/95 - INTELIGÊNCIA DA SÚMULA Nº 331 DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - VIOLAÇÃO DO ART. 896 DA CLT.*

*A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos, ostenta natureza administrativa e, como tal, ao tratar, em seu art. 25, da contratação com terceiros de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, não autorizou a terceirização da atividade-fim das empresas do setor elétrico. Isso porque, esse diploma administrativo não aborda matéria trabalhista, nem seus princípios, conceitos e institutos, cujo plano de eficácia é outro. A legislação trabalhista protege, substancialmente, um valor: o trabalho humano, prestado em benefício de outrem, de forma não eventual, oneroso e sob subordinação jurídica, apartes à já insuficiente conceituação individualista. E o protege sob o influxo de outro princípio maior, o da dignidade da pessoa humana. Não se poderia, assim, dizer que a norma administrativista, preocupada com princípios e valores do Direito Administrativo, viesse derogar o eixo fundamental da legislação trabalhista, que é o conceito de empregado e empregador, jungido que está ao conceito de contrato de trabalho, previsto na CLT. O enunciado da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho guarda perfeita harmonia com princípios e normas constitucionais e trabalhistas e trouxe um marco teórico e jurisprudencial para o fenômeno da terceirização nas relações de trabalho no Brasil, importante para o desenvolvimento social e econômico do País, já que compatibilizou os princípios da valorização do trabalho humano e da livre concorrência e equilibrou a relação entre o capital e o trabalho” (Processo nº E-RR 586.341/1999; Data de julgamento: 28/5/2009; Rel. Min. Vieira de Mello Filho; Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, DEJT 16/10/2009);*

*“RECURSO DE REVISTA. VÍNCULO DE EMPREGO. EMENDADOR-CABISTA. SÚMULA Nº 331, ITEM I, DO C. TST. A interpretação dos arts. 25, §1º, da Lei nº 8.987/95 e 94, II, da Lei nº 9.472/97, bem como da Súmula nº 331 do C. TST somente autoriza as empresas de telecomunicações a terceirizar a atividade-meio. Se assim é, e tendo em vista que as atividades desempenhadas pelo empregado emendador-cabista consistem em atividade-fim das recorrentes, tem-se que o vínculo de emprego forma-se diretamente para com elas. O v. acórdão regional, assim, da forma como proferido, encontra-se em consonância com a Súmula nº 331, item I, deste C. Tribunal, que dispõe no sentido de que a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário. Recurso de revista conhecido e desprovido” (Processo nº RR-134500-74.2008.5.03.0111);*

*“RECURSO DE REVISTA. 1. VÍNCULO DE EMPREGO. EMPRESA DE TELECOMUNICAÇÃO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM. 1.1. 'Serviço de telecomunicações é o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicações-, por intermédio de -transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza' (art. 60, -caput- e § 1º, da Lei nº 9.472/97). 1.2. Os serviços de telecomunicações vinculados à implantação e manutenção de redes de acesso, equipamentos e sistemas de telecomunicações estão inseridos nas atividades essenciais das empresas concessionárias dos serviços de telecomunicações, circunstância que desautoriza a*

prática da terceirização. 1.3. O § 1º do art. 25 da Lei nº 8.987/95, bem como o inciso II do art. 94 da Lei nº 9.472/97 autorizam as empresas de telecomunicações a terceirizar as atividades-meio, não se enquadrando em tal categoria os instaladores de redes, eis que aproveitados em atividade essencial para o funcionamento das empresas. 1.4. Rememore-se que o conceito de subordinação deve ser examinado à luz da inserção do trabalhador na dinâmica do tomador de serviços, configurando a denominada subordinação estrutural, teoria que se adianta como solução para os casos em que o conceito clássico de subordinação se apresenta inócuo. Recurso de revista conhecido e desprovido (...)" (Processo nº RR-156400-71.2007.5.03.0007; Data de Julgamento: 11/11/2009; Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, 3ª Turma, DEJT 27/11/2009);

*“TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA - VÍNCULO DE EMPREGO - CALL CENTER - SÚMULA N.º 331 DO TST. A teor da Súmula n.º 331, I, do TST, a contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços. Assim, diante do contexto fático-probatório traçado pelo Regional, constata-se que os serviços prestados pela Reclamante estavam vinculados à atividade-fim da empresa, o que caracteriza a ilicitude da terceirização perpetrada e autoriza o reconhecimento do vínculo de emprego diretamente com o tomador dos serviços. Ademais, esta Corte tem enquadrado o serviço de call center como atividade-fim das empresas de telefonia, mormente quando o obreiro executa atividades relacionadas ao próprio fim social da empresa tomadora dos serviços, afastando, inclusive, a aplicação dos arts. 25 da Lei n.º 8.987/95 e 94, II, da Lei n.º 9.472/97. Precedentes. Recurso de revista não conhecido”* (Processo nº RR-84300-76.2007.5.03.0021; Ac. 3ª Turma, Rel. Des. Convocado Douglas Alencar Rodrigues, DEJT 30/4/2009).

*“RECURSO DE REVISTA DAS RECLAMADAS. EMPRESAS DE TELECOMUNICAÇÕES. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA. MANUTENÇÃO E INSTALAÇÃO DE LINHAS TELEFÔNICAS. ATIVIDADE-FIM. LEI N.º 9.472/97. DECISÃO DE ACORDO COM O ENTENDIMENTO DA SÚMULA N.º 331, I, DO TST. RECURSO NÃO CONHECIDO. A interpretação sistemática dos arts. 25 da Lei n.º 8.987/95 e 94, II, da Lei n.º 9.472/97 com os princípios constitucionais que norteiam o Direito do Trabalho não autoriza concluir que o legislador ordinário conferiu às empresas de telecomunicações a possibilidade de terceirização ampla e irrestrita, inclusive quanto às suas atividades-fins. Dessarte, as referidas empresas encontram-se igualmente sujeitas às diretrizes insertas na Súmula n.º 331, I e III, deste Tribunal Superior, que somente considera lícita a terceirização no caso de trabalho temporário, serviços de vigilância, conservação e limpeza e outros especializados, ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta. Este entendimento permanece firme, mesmo após os amplos debates encetados quando da audiência pública sobre o assunto. Tendo o Regional verificado a existência de terceirização de atividade-fim da Reclamada, nos termos do disposto no item I da Súmula n.º 331 desta Corte, não se conhece do Recurso de Revista, pela aplicação do art. 896, § 5.º, da CLT. Recursos de Revista não conhecidos (...)"* (Processo RR-102800-11.2007.5.03.0016, Data de Julgamento 7/12/2011, Rel. Min. Maria de Assis Calsing, 4ª Turma, DEJT 19/12/2011).

29. Ainda sob a ótica do Direito do Trabalho, a contratação ilegal de serviços terceirizados pelas das concessionárias estatais não gera vínculo empregatício entre estas e os trabalhadores nesta situação, a teor do enunciado da Súmula TST nº 331, haja vista a exigência constitucional de prévio concurso público.

30. Todavia, não se pode olvidar do ônus provável decorrente do reconhecimento, pela Justiça do Trabalho, da equivalência de condições entre o trabalhador terceirizado e aquele ingressado mediante concurso público. Essa questão restou bem equacionada pelo Ministro Raimundo Carreiro,

por ocasião do voto condutor do Acórdão nº 576/2012-TCU-Plenário (TC-032.732/2011-2 – Monitoramento realizado em Furnas, em cumprimento ao Acórdão nº 2.616/2011-TCU-Plenário), nestas palavras:

*“Conforme registrei no voto que fundamentou o Acórdão 418/2012-Plenário, a Justiça do Trabalho tem reconhecido aos trabalhadores terceirizados, quando presente a identidade de funções, o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas aos empregados da empresa tomadora dos serviços. Nesse sentido são os termos da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1 TST, a seguir transcrita:*

*A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com ente da Administração Pública, não afastando, contudo, pelo princípio da sonomia, o direito dos empregados terceirizados às mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, desde que presente a igualdade de funções. Aplicação analógica do art. 12, “a”, da Lei n.º 6.019, de 03.01.1974” (grifei).*

31. Assim, entendo que a terceirização de atividades finalísticas e/ou de funções contempladas nos planos de cargos das empresas estatais configura ato ilegítimo e não encontra o amparo legal propugnado pelas concessionárias estatais de serviços públicos, com base no art. 25, § 1º, da Lei de Concessões. Como visto, tal dispositivo, interpretado à luz da disciplina do art. 37, inciso II, da Constituição Federal, não autoriza esse tipo de contratação.

32. Diante disso, cabe cientificar as empresas estatais concessionárias do exposto, bem como de que o descumprimento das determinações deste Tribunal enseja, entre outras medidas, a aplicação de multa aos agentes públicos faltosos, **ex vi** do art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/1992.

33. Por fim, com relação à terceirização de serviços jurídicos, a unidade técnica demonstrou, de forma acertada, que a jurisprudência deste Tribunal admite essa espécie de contratação “(...) somente quando visar a serviço específico, de natureza não continuada e com características singulares e complexas, e desde que detectada a impossibilidade de prestação do serviço por profissionais do quadro da entidade” (v.g. Acórdãos nºs 1.443/2007, 3.840/2008, 852/2010, 3.070/2011 e 3.071/2011, do Plenário). Nesse ponto, também, anuo à conclusão a que chegou a 8ª Secex e à sugestão consistente em dar ciência às estatais acerca desse entendimento.

Pelas razões expostas, acompanhando, na essência, o encaminhamento alvitrado pela unidade técnica, VOTO no sentido de que este Tribunal aprove a minuta de Acórdão que submeto à sua deliberação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de agosto de 2012.

AUGUSTO NARDES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2303/2012 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.911/2010-1.
- 1.1. Apenso: 030.703/2011-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (8ª Secex).
8. Advogados constituídos nos autos: Carlos Roberto de Siqueira Castro (OAB/DF 20.015); Cynthia Póvoa de Aragão (OAB/DF 22.298); Gabriel de Britto Campos (OAB/DF 15.219); Hamilton Pires de Castro Junior (OAB/RJ 133.514); Hélio Siqueira Júnior (OAB/RJ 62.929); Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (OAB/DF 6.546); José Guilherme Rodrigo da Costa (OAB/RJ 94.156); Márcio Luís Gonçalves Dias (OAB/RJ 93.770); Nilson Paulino (OAB/RJ 69.499); Nilton Antonio de Almeida Maia (OAB/RJ 67.460); e outros.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos constituídos para o monitoramento do cumprimento das determinações oriundas do Acórdão nº 2.132/2010-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 45 da Lei nº 8.443/1992, fixar em 30/11/2012 a data limite para que as empresas estatais federais, à exceção de Furnas Centrais Elétricas S.A., remetam ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP, no formato do quadro abaixo, plano detalhado de substituição de terceirizados irregulares de que trata o subitem 9.1.1.3 do Acórdão nº 2.132/2010-Plenário, que deve estar acompanhado das providências preliminares a que se referem os subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do referido **decisum**, reiteradas nesta oportunidade:

9.1.1. levantamento, em todos os níveis de negócio, mediante análise criteriosa de rotinas e procedimentos, das atividades passíveis de terceirização, separadas de acordo com sua natureza (v.g. conservação, limpeza, segurança, informática, assessoramento, consultoria, e outras), à luz das disposições do Decreto nº 2.271/1997 e do Enunciado nº 331 da Súmula de Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho – TST; e

9.1.2. confronto dos objetos de todos os contratos de prestação de serviços em andamento com as atividades identificadas a partir do levantamento anterior, e identificação do número de trabalhadores terceirizados que se enquadrem em alguma das seguintes situações irregulares: ocupação de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; exercício de atividade-meio e presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e exercício de atividade-fim;

Empresa:									
Número total de terceirizados irregulares:									
número de terceirizados a substituir por ano									
2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%

9.2. fixar em 28/2/2013 a data limite para que o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por intermédio do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST/MP, envie a este Tribunal, no formato abaixo apresentado, o plano consolidado de substituição de terceirizados irregulares de que trata o subitem 9.1.2 do Acórdão nº 2.132/2010-Plenário:

Número total de terceirizados irregulares nas empresas estatais federais (empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais sociedades em que a União, direta ou
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto):											
Empresa/vinculação ministerial	número de terceirizados a substituir por ano										Total
	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	
-											
-											
-											

9.3. determinar à 8ª Secex que extraia cópia das peças deste processo referentes às empresas do Sistema Petrobras, e as encaminhe à 9ª Secex, que deverá autuar processo apartado para monitorar a substituição de trabalhadores terceirizados em situação irregular nas empresas do grupo citado, sem prejuízo de que a coordenação dos trabalhos fique a cargo da 8ª Secex;

9.4. dar ciência às empresas estatais federais listadas neste relatório de monitoramento, no que couber, de que:

9.4.1. a terceirização de atividades finalísticas e/ou de funções contempladas nos planos de cargos configura ato ilegítimo e não encontra amparo no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, cuja interpretação deve se amoldar à disciplina do art. 37, inciso II, da Constituição Federal;

9.4.2. segundo a jurisprudência deste Tribunal (v.g. Acórdãos nºs 1.443/2007, 3.840/2008, 852/2010, 3.070/2011 e 3.071/2011, do Plenário), a terceirização de serviços de natureza jurídica somente é admitida para atender a situações específicas devidamente justificadas, de natureza não continuada, quando não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do órgão ou entidade;

9.4.3. o descumprimento de determinações do TCU enseja a aplicação de multa aos agentes públicos faltosos, com base no art. 58, inciso VII, da Lei nº 8.443/1992.

9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que, no prazo de 15 (quinze) dias, contado da notificação, dê ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, às empresas estatais federais;

9.6. reiterar, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o alerta contido no subitem 9.3. do Acórdão nº 576/2012 – TCU – Plenário;

9.7. alertar o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), visando a que, no exercício de suas competências previstas no art. 6º, II, g, e XI, do Anexo I do Decreto nº 7675/2012, aquele órgão subordinado oriente os gestores públicos das estatais federais de que não será considerada de boa-fé por este Tribunal a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade por contrariar o art. 37, II, da Constituição Federal e, ainda, poder implicar futuros prejuízos ao Erário, decorrentes do possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados, garantindo-lhes o direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas àqueles contratados pelo tomador dos serviços, na esteira da Orientação Jurisprudencial nº 383 SDI-1 do TST;

10. Ata nº 34/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 29/8/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2303-34/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO  
Procurador-Geral