



TRIBUNAL DE CONTAS  
DA UNIÃO



Sábado, 17 de Fevereiro de  
2007.

Pesquisa número: 5  
Expressão de Pesquisa: Pesquisa em formulário - Ministro Relator:  
Marcos Vinícios Vilaça, argumentos livres: 2010  
Bases pesquisadas: Acórdãos  
Documento da base: Acórdão  
Documentos recuperados: 8  
Documento Mostrado: 6

## Identificação

Acórdão 1520/2006 - Plenário

## Número Interno do Documento

AC-1520-34/06-P


## Ementa

REPRESENTAÇÃO. PESSOAL. SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL POR SERVIDORES CONCURSADOS. PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS ANTERIORMENTE CONCEDIDOS PELO TCU.

## Grupo/Classe/Colegiado

Grupo I / Classe VII / Plenário

## Processo

020.784/2005-7 

## Natureza

Representação

## Entidade

Órgão: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## Interessados

Responsável: Paulo Bernardo Silva (Ministro)

Interessada: Segecex

## Sumário

REPRESENTAÇÃO. PROPOSTA APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO PARA SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL POR SERVIDORES CONCURSADOS. CONHECIMENTO. PRORROGAÇÃO DOS PRAZOS ANTERIORMENTE CONCEDIDOS PELO TRIBUNAL SOBRE A QUESTÃO. DETERMINAÇÕES.

**Assunto**

Representação

**Ministro Relator**

MARCOS VINICIOS VILAÇA

**Unidade Técnica**

SECEX-2 - 2ª Secretaria de Controle Externo

**Dados Materiais**

(com 2 anexos)

**Relatório do Ministro Relator**

Adoto como relatório a instrução produzida e aprovada no âmbito da 2ª Secex (fls. 35/58-v):

**“1. INTRODUÇÃO**

1.1 Trata-se de representação formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (fls. 1/2), nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, acerca de proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresentada a este Tribunal, para a substituição gradual dos postos de trabalho terceirizados irregularmente no âmbito da administração pública federal por servidores concursados (fls. 3/15).

1.2 Deve-se salientar que tal iniciativa deriva de reiteradas decisões do Tribunal que estabeleceram prazo para esta substituição, mormente o Acórdão 276/2002-Plenário, de 31/7/2002, que, ao analisar a prestação de contas da Universidade Federal de Santa Catarina relativa ao exercício de 1994, estabeleceu prazo de 360 dias para que a entidade afastasse de cargos públicos de provimento efetivo os funcionários de fundações de apoio que os estivessem ocupando, por representar violação da regra do concurso público estabelecida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. O subitem 8.7 do aludido Acórdão estendeu a determinação a outras instituições em situação semelhante. A determinação veio a ser prorrogada em duas ocasiões por solicitações do Ministério da Educação, pelos Acórdãos 1.571/2003-Plenário e 1.068/2004-Plenário.

1.3 Ante a iminência de se esgotar a segunda prorrogação, em junho de 2005, foi realizada reunião entre representantes do TCU e de diversos órgãos do Poder Executivo, com o objetivo de discutir a questão.

1.4 Considerando que a necessidade da substituição de trabalhadores terceirizados irregularmente se estende a diversos órgãos e entidades da administração pública federal, e ainda a impossibilidade da pronta substituição, ficou estabelecida a realização de reuniões posteriores entre técnicos do TCU e do MP para análise da matéria e apresentação de proposta de equalização do problema.

1.5 Entretanto, tais reuniões não lograram êxito, conforme informa a Segecex (fls. 1/2), em face das dificuldades encontradas pelo MP para dimensionar o quantitativo de terceirizados irregulares. Um dos resultados obtidos nesses estudos preliminares pode ser observado às fls. 342/354 - Anexo, que traz o Relatório de Levantamento de Dados (sem data), elaborado por Assessor da Presidência deste

Tribunal, e que conclui pela necessidade de 'um estudo aprofundado da necessidade de pessoal, acompanhado por um levantamento sério sobre a existência de cargos vagos e suas respectivas naturezas, que poderia, por exemplo, dar lastro a proposta de remanejamento em benefício de órgãos e entidades mais carentes de recursos humanos' (fl. 354 - Anexo).

1.6 Após fixação, pelo TCU, de prazo para que o MP realizasse o levantamento do quantitativo de terceirizados, seguida de sucessivas prorrogações, a proposta finalmente veio a ser encaminhada a este Tribunal em novembro de 2005 (fls. 3/15). Em face de aparentes inconsistências, foram realizadas diligências aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que restasse esclarecida a situação do pessoal terceirizado em Hospitais Universitários (fls. 20-21). As respostas dos órgãos encontram-se às fls. 26-34.

1.7 Assim, o presente processo se reveste de singular importância, por se tratar da proposta do Poder Executivo para solucionar a questão dos trabalhadores terceirizados irregularmente no âmbito da administração pública federal. Conforme se verá mais adiante, o MP propõe a substituição gradual destes postos de trabalho por servidores públicos concursados, nos prazos que apresenta. Deve-se salientar que a aceitação da proposta acarretará a tácita autorização para diluição dos prazos fixados anteriormente pelo Tribunal de Contas da União em processos sobre terceirização de pessoal.

1.8 A presente instrução trará a princípio breves considerações sobre a legislação e a doutrina sobre terceirização, especialmente a praticada no âmbito da administração pública federal. A seguir, serão demonstrados alguns números sobre terceirização, obtidos nas análises das contas do governo relativas ao exercício de 2004 realizadas pelo TCU e nos dados disponibilizados pelo MP em publicações específicas, bem como será apresentado o posicionamento do TCU sobre a questão. Mais adiante será exposta a proposta apresentada pelo MP e a respectiva análise.

1.9 O objetivo da presente instrução não é debater o problema da terceirização em todas as suas nuances. Conforme se verá mais adiante, a questão vem sendo amplamente discutida no TCU, e não há dúvidas quanto à irregularidade na terceirização de postos de trabalho fora das possibilidades previstas em lei, o que é admitido pelo próprio Poder Executivo. Longe de esgotar o tema, pretende-se antes analisar a proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento, suas implicações e características, bem como apresentar sugestões para a operacionalização da verificação do seu cumprimento.

1.10 Antes de passarmos ao exame do mérito, convém ressaltar que o presente processo, conquanto autuado como Representação, possui caráter atípico, que o diferencia de outros assuntos tratados por esta Unidade Técnica. Com efeito, não se trata de atividade de fiscalização, análise de contas, consulta ou mesmo análise de conduta de gestores que possa qualificar a peça como denúncia ou representação. Por suas características se assemelha a um termo de ajuste de conduta, uma espécie de acordo entre aquele órgão e o TCU, e sobre o qual somos instados a apresentar parecer.

## 2. DA TERCEIRIZAÇÃO DE PESSOAL NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

2.1 Segundo o Ministério do Trabalho, 'terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão-de-

obra, mediante contrato de prestação de serviços.' (Terceirização: trabalho temporário: orientação ao tomador de serviços: apresentação de Vera Olímpia Gonçalves. - Brasília : MTE, SIT, 2001). A relação de emprego se faz entre o trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante destes.

2.2 Na esfera privada, a terceirização vem sendo adotada em larga escala pelas grandes empresas, que procuram concentrar suas estratégias nas atividades-fim, como forma de viabilizar seu crescimento sem perda da competitividade. Assim, os serviços atinentes à área-meio são em grande parte, quando não totalmente, terceirizados.

2.3 Pode-se definir como atividade-meio aquela não representativa do objetivo da empresa, desfragmentada, portanto, de seu processo produtivo, configurando-se como serviço necessário (paralelo ou secundário), porém não essencial. A atividade-fim é aquela que compreende as atividades essenciais e normais para as quais a empresa se constituiu. Seu objetivo é a exploração do seu ramo de atividade expresso em contrato social.

2.4 A terceirização de mão-de-obra é objeto de permanente controvérsia, dando origem a grande número de ações na Justiça do Trabalho. A esse respeito, a principal síntese jurisprudencial é representada pelo Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho, de 17/12/1993, que dispõe, verbis:

'Contrato de prestação de serviços - Legalidade - Revisão do Enunciado nº 256.

I - 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 (Lei nº 6.019, de 3-1-74);

II - A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da Constituição da República);

III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20-6-83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade meio do tomador, desde que inexistentes a pessoalidade e a subordinação direta;

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.'

2.5 Conforme assinala Flávio Freitas Faria (Terceirização no serviço público e cooperativas de trabalho. Brasília: Câmara dos Deputados, set. 2001), da análise do Enunciado supra, depreendem-se alguns pontos fundamentais sobre terceirização de serviços. Temos a consagração da ilegalidade da mera intermediação de mão-de-obra, conforme o inciso I. Por outro lado, constata-se que o inciso III do Enunciado 331 contém a definição da terceirização legalmente admissível. Além de especificamente acolher a contratação de serviços de vigilância, de conservação e de limpeza, o TST admite também a contratação de serviços ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. O inciso II traz a distinção quanto à personalidade do tomador dos serviços, diferenciando órgãos da

administração pública direta, indireta ou fundacional. Nessas circunstâncias, mesmo a contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não é capaz de caracterizar vínculo empregatício, uma vez que a Constituição, nos termos de seu art. 37, II, condiciona o ingresso no serviço público à aprovação em concurso público.

2.6 A contratação de serviços terceirizados pela administração pública passou a constituir norma legal, no âmbito federal, a partir da vigência do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, cujo art. 10, § 7º, estabelece:

'Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

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

2.7 Mais recentemente, o Decreto nº 2.271, de 7/7/1997, veio a regulamentar a questão. Em seu art. 1º, caput, o Decreto admite a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares; o parágrafo primeiro contém enumeração de atividades a serem preferencialmente executadas mediante contratação, enquanto o parágrafo segundo, em oposição, exclui a execução indireta para as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade:

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

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

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.'

2.8 Constata-se, assim, a consonância entre o conteúdo do art. 1º do Decreto 2.271/1997 e o do inciso III do Enunciado 331 do TST, anteriormente transcrito. Percebe-se que não só o rol das atividades consignadas no § 1º vai além da vigilância, conservação e limpeza, como também não traduz somente uma admissibilidade legal, mas sim uma preferência administrativa pela execução indireta das atividades listadas. Ainda assim, não há divergência entre o Decreto e o Enunciado 331. Em ambos, a execução indireta, mediante contratação de serviços de terceiros, fica restrita às atividades-meio.

2.9 Outro ponto de convergência entre o entendimento da Justiça do Trabalho e o Decreto regulamentador da terceirização no serviço público federal pode

ser identificado ao se atentar para os termos de seu art. 4º, que exclui a possibilidade de relação de subordinação:

'Art. 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

(...)

IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;'

2.10 Em face da permissão legal à terceirização no serviço público, faz-se necessário analisar seus limites. A terceirização sem freios configuraria fraude à disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública mediante seleção por concurso público. O recurso à terceirização para a prática desse tipo de desvio é denunciado por Luciano Ferraz em sua obra 'Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público. Jurídica Administração Municipal, ano VI, nº 3, março 2001, p. 24', nos seguintes termos:

'O grande problema surgido em torno da terceirização, principalmente a partir da vigência da atual Constituição Federal, foi a sua utilização como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vista a contornar a regra do art. 37, II, da Constituição.'

2.11 Parece-nos bastante claro que o atual ordenamento legal exclui a possibilidade de terceirização da própria atividade-fim do órgão da administração. Os órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem sua própria razão de ser, sob pena de burla à exigência constitucional do concurso público para o acesso ao cargo, e, ainda, à própria lei trabalhista.

2.12 Em resumo, quanto à viabilidade legal de terceirização de serviços pela administração pública, pode-se concluir que tal prática é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros.

### 3. DADOS SOBRE TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FERERAL

3.1 O relatório do TCU sobre as contas do governo referente ao ano de 2004 dedica um capítulo específico para a análise da terceirização de pessoal no serviço público federal. São apresentados dados sobre gastos com a terceirização e sobre a relação entre empregados terceirizados e servidores concursados.

3.2 O relatório assinala que foram despendidos em 2004 R\$ 7,3 bilhões em serviços terceirizados na esfera pública federal, frente a um gasto de R\$ 5,8 bilhões no exercício anterior, o que representou um aumento de 26% entre um e outro exercício, conforme tabela 1, a seguir.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: TCU - Relatório das Contas do Governo 2004.

3.3 A tabela 2, abaixo, demonstra a posição dos gastos com terceirização por órgão:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: TCU - Relatório das Contas do Governo 2004

(1) O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, código 55000, teve origem, em termos de Siafi, na junção do antigo Ministério da Assistência Social com o antigo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança

Alimentar e Combate à Fome, que, em 2003, era uma Unidade Gestora executora com código 110179.

3.4 Destacam-se os incrementos de gastos com terceirização de 134% e 302% dos Ministérios do Esporte e do Turismo, respectivamente. O aumento de 179% na Justiça Eleitoral pode ser justificado em parte pela realização das eleições de 2004, uma vez que mais da metade desse acréscimo ocorreu na área de informática, nos seguintes serviços: 33903908 - Manutenção de Software; 33903995 - Manutenção e Conservação de Equipamentos de Processamento de Dados; e 33903957 - Serviços de Processamento de Dados.

3.5 Porém, conforme assinalado no relatório do TCU relativo às contas do governo em 2004, faz-se necessária a comparação dos gastos com terceirização com as despesas de pessoal, de modo a evidenciar a opção pela terceirização, em detrimento da contratação de pessoal próprio, mediante concurso público. Com esse enfoque, foram selecionados os órgãos superiores do Poder Executivo que apresentaram, com base nas despesas globais, as maiores proporções, conforme a tabela 3:

Tabela 3 - Terceirização x Despesa de Pessoal no Exercício de 2004

Órgão	Gastos com Terceirização (A)	Gastos com Pessoal (B)	(A/B)
Min. Des. Soc. e Combate à Fome	40.250.227,03	9.817.179,88	410%
Min. do Turismo	27.422.969,05	14.792.145,08	185%
Min. do Esporte	15.066.616,36	9.497.184,40	159%
Ministério Des. Indústria e Comércio	151.421.165,40	137.183.864,72	110%

110%

Ministério da Defesa	819.193.275,48	1.001.713.925,66	82%
Ministério da Educação	1.134.399.207,55	7.553.657.625,23	15%
Ministério da Saúde	621.207.541,27	4.135.818.853,46	15%
Outros	4.535.606.748,14	30.502.711.401,87	15%
TOTAL GERAL	7.344.567.750,28	43.365.192.180,30	17%

Fonte: TCU - Relatório das Contas do Governo 2004

3.6 Merece destaque o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, onde as despesas com terceirização corresponderam a mais de quatro vezes os gastos com pessoal próprio. Também se destacam os Ministérios do Turismo, do Esporte e da Indústria e Comércio, onde os gastos com pessoal próprio são inferiores aos gastos com serviços terceirizados.

3.7 Ainda segundo o Relatório, a análise da execução orçamentária dos órgãos superiores evidenciados na tabela anterior não oferece informações suficientes para se firmar entendimento acerca da inobservância da legislação que rege a terceirização. Todavia, os elevados dispêndios com terceirização são indícios de que alguns setores do governo federal podem estar utilizando a execução indireta de forma desproporcional.

3.8 Ao analisar os dados, o Presidente do TCU, Ministro Adylson Motta, fez constar dos comentários sobre a análise prévia das contas do governo que 'a chamada terceirização no setor público elevou-se em 26% no exercício passado e acena com a constatação de que setores do governo federal podem estar utilizando a execução indireta de forma desproporcional, englobando, inclusive, atividades inerentes e privativas do servidor público'.

3.9 Com efeito, os dados sobre quantitativos de servidores na administração pública, analisados em confronto com a contratação de novos servidores públicos, parecem vir a corroborar essa afirmação. Vejamos a tabela 4 e o gráfico 1, a seguir:

Tabela 4: Força de trabalho no serviço público federal  
Ano Quantitativo de Servidores Ativos Cíveis e Empregados das Estatais

1989	1.488.608
1990	1.312.682
1991	1.238.817
1992	1.261.037
1993	1.236.538
1994	1.216.058
1995	1.140.711
1996	1.068.063
1997	994.805
1998	919.732
1999	871.918
2000	809.585
2001	776.736
2002	796.067
2003	801.813
2004	869.486
2005 (1)	893.798

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - MP/SRH, dez. 2005.

(1) Posição em novembro.

Gráfico 1 - Evolução da força de trabalho no serviço público federal

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - MP/SRH, dez. 2005.

3.10 Verifica-se uma substancial e contínua redução do quantitativo a partir de 1989 até o ano de 2001, período em que se atingiu o menor patamar da série observada. Com efeito, a quantidade de servidores em 2001 correspondia a cerca de 52% dos números de 1989. A partir de 2002, observa-se uma recuperação, com o incremento de 100.000 novos postos ocupados no espaço de quatro anos.

3.11 Quando analisados os dados sobre concursos realizados no período, percebe-se que a redução do número de servidores é acompanhada da redução sistemática do ingresso de novos servidores, que chega a quase zero em 2002, com a retomada a partir do ano seguinte de novos ingressos, conforme a tabela 5 e o gráfico 2, abaixo.

Tabela 5 - Ingresso de servidores por concurso na administração pública federal

Ano	Qtde. de Ingressos
1995	19.675
1996	9.927
1997	9.055
1998	7.815

1999 2.927

2000 1.524

2001 660

2002 30

2003 7.220

2004 16.122

2005 (1) 11.006

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - MP/SRH, dez. 2005.

(1) Acumulado até novembro.

Gráfico 2 - Evolução de ingressos no serviço público federal mediante concurso

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - MP/SRH, dez. 2005.

#### 4. DA ATUAÇÃO DO TCU

4.1 A consulta à jurisprudência desta Corte de Contas revela diversos casos em que o TCU se manifestou sobre a terceirização de serviços na administração pública em casos concretos. O entendimento é unânime no sentido de que a terceirização somente pode ocorrer nos limites definidos legalmente, não se admitindo a terceirização de serviços atinentes à área finalística dos órgãos e entidades. Nessa linha, trazemos excerto do basilar Voto do Ministro Marcos Vilaça, que acompanhou o Acórdão 2.085/2005-Plenário:

'A terceirização de serviços na Administração Pública vem merecendo a atenção desta Corte de Contas já há algum tempo. A preocupação maior é a possibilidade de violação à exigência constitucional de concurso público para a contratação de servidores. Assim é que o Decreto nº 2.271/97, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional, veda a execução indireta das atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, ressalvada expressa disposição legal em contrário (art. 1º, § 2º). Com relação às empresas estatais e sociedades de economia mista, tem prevalecido nesta Corte entendimento coincidente com o expresso naquele Decreto, no sentido de que a terceirização é legítima, desde que não implique a execução de atividades inerentes aos quadros próprios dessas entidades.'

4.2 Encontramos divergência jurisprudencial no tocante à terceirização de serviços cujas atividades sejam as mesmas de cargos previstos no quadro de servidores. Por meio da Decisão nº 885/97, o Plenário desta Corte de Contas, ao dar provimento a recurso interposto pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, contra anterior decisão do Tribunal (Decisão nº 325/96-Plenário) que determinara à referida Entidade não mais realizar contratação de pessoal para a realização de atividades compatíveis com as atribuições de cargos previstas em seu PCCS, adotou posicionamento mais flexível, ainda que tacitamente, admitindo a terceirização de serviços, mesmo que integrantes do plexo de atividades inerentes aos referidos cargos.

4.3 Tratou-se, na espécie, da possibilidade de a Infraero contratar serviços de operador de PABX, telefonista ou de copeira, ainda que tais funções integrem o PCCS da Empresa. Sustentou o eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, Relator do recurso sob comento, que tais serviços, por serem especializados, estão abrigados

pelo item II do Enunciado nº 331 do TST, podendo, por conseguinte, ser objeto de terceirização.

4.4 Por outro lado, temos o entendimento emanado na Decisão nº 25/2000-Plenário, que determinou à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do Ministério da Ciência e Tecnologia que fossem excluídos de contrato de terceirização os serviços auxiliares correspondentes às atividades de Secretaria - Níveis I e II, Assistência Administrativa e Auxílio Administrativo, por serem tais contratações contrárias às hipóteses para tal admitidas no Decreto nº 2.271, de 1997, uma vez que abrangem atividades desenvolvidas por servidores no âmbito do órgão.

4.5 A fundamentação oferecida pelo Ministro-Substituto Benjamin Zymler, Relator do processo, é de absoluta clareza:

‘Entendo que a flexibilização dispensada no precedente citado é bastante salutar e vai ao encontro das diretrizes que norteiam a moderna Administração Pública e dos pilares jurídicos estatuídos nos §§ 1º e 2º do Dec. nº 2.271/97. Não obstante, devo asseverar que o elastecimento na contratação de execução indireta de serviços na Administração Pública deve circunscrever-se a atividades de caráter inequivocamente ancilar.

Ressalte-se que atividades dessa natureza exteriorizam-se através de atos materiais, meramente executórios, e não por atos administrativos stricto sensu.

Com efeito, a contratação de serviços auxiliares no âmbito do MINCT envolveria o acometimento de atividades relacionadas ao estabelecimento, desenvolvimento e controle de procedimentos administrativos, realizadas por meio de atos administrativos. Dessa forma, entendo que a delegação dessas atribuições a elemento alheio aos quadros da Administração resultaria em eventual quebra na cadeia hierárquica de execução da atividade administrativa, obstando, sobretudo, a atividade de controle da Administração.

Esse, também, parece ser o resultado de interpretação teleológica dos dispositivos do Dec. nº 2.271/97, acima referidos, que em nenhum momento deixa evidente a intenção de terceirizar atos ligados à processualística administrativa.’

4.6 Outro ponto de entendimento pacífico no TCU é que a terceirização de serviços não deve gerar vínculos de subordinação entre o terceirizado e servidores da administração pública, de modo a não se caracterizar vínculo empregatício que desconfiguraria o instituto da terceirização. O Acórdão nº 1.815/2003-Plenário, do Tribunal de Contas da União, ao qual foi concedido caráter normativo, determinou que:

‘se houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o tomador de serviços, bem assim de pessoalidade e habitualidade, a terceirização será ilícita, tornando-se imperativa a realização de concurso público, ainda que não se trate de atividade-fim da contratante.’

4.7 Não obstante a divergência sobre a possibilidade de terceirização de serviços previstos em planos de cargos e salários quando estes forem relacionados às atividades-meio previstas no Decreto 2.271/97, temos que a jurisprudência desta Corte de Contas é remansosa e pacífica quanto à ilegalidade da terceirização de atividades relacionadas às atividades precípuas dos órgãos e entidades da Administração Pública.

4.8 O Acórdão 1.815/03-Plenário também determinou a realização de ampla auditoria ‘com vistas a examinar o modelo de terceirização de serviços adotado

no âmbito da Administração Pública Federal'. A determinação originou a Fiscalização de Orientação Centralizada sob coordenação da Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sefip, autuada como TC 013.742/2004-9, atualmente pendente de apreciação pelo Tribunal de Contas da União.

4.9 Foram auditados na oportunidade o Tribunal Superior Eleitoral, a Delegacia Regional do Trabalho no RJ e os Ministérios do Meio Ambiente, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Agrário. Embora a fiscalização não tenha atingido a magnitude esperada, foram identificados achados que a Sefip considera 'retratar a realidade vigente no serviço público federal'. Os principais achados de auditoria foram: a terceirização ilícita de serviços ligados à atividade-fim; a contratação de serviços com sobreposição às funções previstas no plano de cargos; a existência de vínculo de emprego; a seleção pelo órgão das pessoas a serem contratadas, denotando burla à exigência de concurso público. A Unidade Técnica conclui que 'o modelo de terceirização adotado está em desacordo com o Decreto 2.271/97'.

4.10 Cabe ressaltar que, no processo supracitado, os gestores alegam que os desvios ocorrem por escassez de pessoal, ocasionado pelo fato de o MP não autorizar a realização de concurso para cargos de atribuições genéricas. Justificativa similar é apresentada pela Caixa Econômica Federal em outra fiscalização que obteve resultados semelhantes, conforme o Acórdão 2.085/2005-Plenário.

#### 5. DA PROPOSTA APRESENTADA PELO MP

5.1 Em Nota Técnica às fls. 4/8, o MP reconhece que somente a terceirização como contrato de prestação de serviços é admitida pela legislação, não havendo previsão legal para situações em que há mera locação de mão-de-obra. Reconhece ainda que somente as atividades descritas no Decreto 2.271/97 são passíveis de terceirização.

5.2 O Ministério informa que vem atuando desde 2003 com vistas a substituir gradualmente trabalhadores terceirizados na Administração Pública. Apresenta como exemplos a autorização para a realização de concursos públicos para o provimento de 13 mil vagas nos Hospitais Universitários e 8,4 mil vagas no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, bem como concursos referentes à substituição de 1.779 trabalhadores vinculados a organismos internacionais, conforme Termo de Ajuste de Conduta - TAC, firmado com o Ministério Público do Trabalho. Informa ter autorizado, entre 2003 e 2005, a realização de concursos para o preenchimento de 64.263 vagas, das quais 24.306 destinaram-se à substituição de terceirizados, o que equivale a 37,82% do total autorizado.

5.3 Quanto às informações solicitadas pelo TCU, o MP realizou consulta aos diversos órgãos da administração pública federal, por meio de ofícios-circulares. Do total de 36.485 postos informados, o MP realizou ajuste em virtude de grande número de atividades reportadas serem passíveis de terceirização, resultando no total de 33.125 trabalhadores terceirizados realizando atividades não previstas no Decreto 2.271/97, e, portanto, em situação irregular. O detalhamento dos dados pode ser examinado às fls. 9/15, onde é apresentada a situação por órgão e entidade subordinada, bem como o respectivo número de cargos vagos e preenchidos.

5.4 Segundo o órgão, a principal limitação identificada no levantamento reside no fato de o índice de resposta aos ofícios-circulares ter sido da ordem de 60%. Assim, pode-se estimar que o número real de cargos terceirizados ilegalmente pode

chegar a cerca de 55 mil.

5.5 Propõe o MP a realização de concursos periódicos entre 2006 e 2010, conforme tabela 6, a seguir reproduzida, voltados exclusivamente para a substituição de trabalhadores terceirizados. O objetivo é que ao final deste prazo, ou seja, no ano de 2011, não existam mais trabalhadores terceirizados em situação irregular na administração direta, autárquica e fundacional.

1520VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Nota Técnica nº 149/2005 COGEDIC/SRH/MP

5.6 A gradualidade na substituição é defendida pelo órgão de modo a permitir que seja preservado e transmitido aos servidores concursados o conhecimento adquirido pelos trabalhadores terceirizados durante anos de atividades inerentes a servidor público. Argumenta ainda que pesa a favor da substituição gradual a necessidade de adequação do Quadro de Pessoal de vários órgãos, no sentido de criar novos cargos, carreiras ou mesmo reestruturar a remuneração de alguns cargos.

5.7 Quanto à proposta apresentada ao TCU, o MP ressalta a necessidade de revisão anual do calendário proposto em função da inclusão dos órgãos que não responderam ao levantamento efetuado (cerca de 40% dos órgãos e entidades), da possível necessidade de criação ou redistribuição de cargos e ainda das contingências orçamentárias e/ou situações emergenciais.

## 6. ANÁLISE

6.1 Preliminarmente, deve-se observar que a matéria sob exame apresenta proposta de solução para o problema da terceirização ilegal de serviços públicos restrita aos órgãos da administração pública federal direta, autarquias e fundações, todas sob subordinação técnica ao Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo - SIPEC, função ora desempenhada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, não são alcançadas empresas públicas e sociedades de economia mista e tampouco os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e do Ministério Público da União.

6.2 No que toca à utilização de trabalhadores terceirizados realizando atividades em dissonância com as disposições legais, resta evidente tratar-se de realidade factual na Administração Pública Federal. Evidências nesse sentido são abundantes: diversas atuações deste Tribunal sobre a questão; o aumento dos gastos do governo federal com terceirização; a redução do quantitativo de servidores concursados; e, por fim, a admissão do fato pelo próprio Ministério do Planejamento.

6.3 Deparamo-nos, portanto, com uma situação inusitada. Contratações irregulares são realizadas por órgãos públicos ao arrepio da lei, que adotam a medida embora seja reconhecida a ilegitimidade na utilização do instrumento da terceirização como forma de substituição de mão-de-obra.

6.4 As justificativas oferecidas pelos gestores responsabilizados perante o TCU parece esclarecer a causa do problema. Os gestores são unânimes ao alegarem que a utilização de terceirizados é a única alternativa possível para não gerar problemas de continuidade na execução de serviços públicos, uma vez que o MP não autoriza a realização de concursos públicos para a contratação de servidores, ou então autoriza quantidade de vagas insuficiente ao atendimento da demanda.

6.5 Os gestores se vêem então em situação na qual a solução do problema reside em esfera alheia ao seu grau de decisão, o que pode levar ao impasse entre o

cumprimento de eventuais determinações desta Corte de Contas, ou mesmo da Justiça, e a descontinuidade dos serviços prestados à sociedade.

6.6 Com efeito, parece-nos inequívoco que a imperiosa necessidade do serviço pode levar a situações dessa natureza. Convém relatar o caso da Universidade Federal de Sergipe, por ser bastante exemplificativo. Este Tribunal determinou, por meio do Acórdão 518/01-1ª Câmara, que a Universidade sustasse, no prazo de 90 dias, contrato que era utilizado para a contratação de pessoal terceirizado. Ocorre que o gestor alegou que o cumprimento do decisum ocasionaria a interrupção de diversos serviços prestados pelo Hospital Universitário, ocasionando o colapso dos serviços de saúde em Aracaju e cidades vizinhas, com gravíssimas repercussões para a comunidade local, mormente a mais carente.

6.7 A decisão veio a ser reformulada por este Tribunal após recurso impetrado contra o Acórdão 518/01-1ª Câmara. Permitimo-nos transcrever parte do parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Furtado, em parecer que acompanhou o Acórdão 1.897/2003-1ª Câmara, que reformou parcialmente o Acórdão questionado:

'não se nos afigura razoável que, aguardando indefinidamente uma solução legislativa e uma autorização governamental para se montar um adequado quadro de pessoal, acabassem os gestores da UFS por comprometer ou mesmo inviabilizar o funcionamento do Hospital Universitário. A importância, a imprescindibilidade, a urgência e a inadiabilidade dos serviços prestados por um hospital universitário público brasileiro, aliadas à crônica escassez de recursos e à lenta tramitação de reivindicações de melhorias, têm exigido dos gestores dessas instituições uma conduta versátil e audaz, vez que, não raro, deparam-se com situações prementes, que os levam a tomar decisões que, por vezes, acabam por esbarrar nos procedimentos normais adotados na administração pública. Para exemplificar essas situações de premência, merece ser citado o caso do serviço de hemodiálise do Hospital Universitário da UFS. Consta dos autos a informação de que esse serviço era, à época dos fatos ora sob exame, o único público e gratuito oferecido no Estado de Sergipe. Ante essa circunstância, ficar simplesmente no aguardo de novas nomeações para dar continuidade a esse serviço fundamental significaria, sem exagero, condenar à morte centenas de pacientes.'

6.8 No entanto, como todo ato administrativo, a terceirização de serviços deve-se pautar nos aspectos legais. Assim, ao mesmo tempo em que se deve buscar meios mais econômicos para aplicação dos recursos públicos, em face do princípio da economicidade, também deve-se atentar para o princípio da legalidade, norteador da Administração Pública.

6.9 Resta inequívoco que a contratação de trabalhadores terceirizados para o exercício de tarefas próprias de servidores públicos é afronta direta ao princípio da seleção mediante concurso público, além de afronta à lei trabalhista, que restringe as possibilidades de terceirização às atividades-meio de qualquer organização, pública ou privada, e, ainda assim, condicionada à inexistência de relação de pessoalidade e subordinação direta.

6.10 Ademais, a ilegal terceirização de serviços públicos pode trazer consigo uma armadilha. A informalidade dos critérios de seleção de pessoal terceirizado pode vir a servir de anteparo à indicação da pessoa que irá ocupar o posto

de trabalho, dando margem à ocorrência de práticas patrimonialistas de apadrinhamento ou nepotismo. Daí a necessidade de haver contratação de serviços e não locação de mão-de-obra individualmente selecionada. Ressalte-se que ocorrências dessa natureza foram identificadas no âmbito do TC 013.742/2004-9, que teve o objetivo de avaliar o modelo de terceirização vigente na Administração Pública Federal.

6.11 Conforme as informações oferecidas em sua proposta, o Ministério do Planejamento vem atuando com o objetivo de solucionar a questão. Segundo informa o órgão, foram realizados concursos nos últimos 3 anos visando o preenchimento de 24.306 vagas antes terceirizadas, das quais são destacadas 13 mil vagas para os Hospitais Universitários, 8,4 mil para o INSS e 1.779 antes ocupadas por trabalhadores vinculados a organismos internacionais.

6.12 Informações adicionais sobre as ações do MP a esse respeito podem ser verificadas no site do órgão ([http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_contato/bol\\_contato\\_06/contato\\_52.htm#3](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_contato/bol_contato_06/contato_52.htm#3)):

Em 2003, a situação do quadro de pessoal de alguns órgãos públicos levou o governo federal a tomar medidas imediatas de provimento de cargos. No Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, 95% da força de trabalho era estranha ao quadro, que funcionava com trabalhadores terceirizados, temporários ou comissionados. Outro exemplo, o Ministério da Saúde, onde 75% dos funcionários que exerciam funções permanentes estavam em regime de contrato temporário.

A principal prioridade já no início de 2003 foi a substituição por servidores públicos dos trabalhadores terceirizados da área de atendimento dos postos de concessão de benefícios do INSS. Outra área priorizada no INSS foi a perícia médica, (cujos concursos foram autorizados em 2004), que vinha sendo executada basicamente por clínicas credenciadas, descaracterizando uma função típica de Estado e importante no fluxo da concessão de benefícios. Estimativas preliminares indicam uma economia de cerca de R\$ 150 milhões/ano com a substituição de terceirizados no INSS.

Os hospitais universitários, que funcionavam em grande parte com funcionários contratados via agências ou Fundações, tiveram autorizações de concurso em 2003, bem como as universidades federais, para a contratação de professores que iriam substituir os que se aposentaram.

Assim, do total de 24.808 [vagas em] concursos autorizados em 2003, 15.394 foram destinadas ao MEC, sendo, 7.700 das quais para suprir necessidades dos hospitais universitários, além de 4.906 para a previdência social.

As agências reguladoras, desde a criação de cada uma em períodos diferentes, vinham funcionando com quadro provisório de pessoal em vista da falta de definição quanto ao regime de contratação de seus funcionários.

Em 2005 foram 22.612 autorizações, que pretendem organizar o quadro das agências reguladoras como a ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres, ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários, além de continuar o reforço aos quadros de fiscalização da Receita, INSS, INCRA, bem como diplomacia e Advocacia-Geral da União.

Para 2006 estão previstas cerca de 15 mil novas vagas, com grande reforço para a formação do quadro dos hospitais do Rio de Janeiro devolvidos à União (3.490

vagas), FIOCRUZ (1.000 vagas); a estruturação do quadro do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes - DNIT (768 vagas).

Está previsto ainda para 2006 o reforço ao quadro de pessoal de órgãos como o INMETRO e o INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial, reivindicação feita ao governo federal pela Confederação Nacional da Indústria, que reclamava do alto grau de sucateamento desses órgãos, o que estaria prejudicando a indústria brasileira.'

6.13 Entretanto, cabe o questionamento quanto à precariedade dos dados apresentados pelo Ministério do Planejamento. Para obter o quantitativo de terceirizados, o MP precisou questionar os demais órgãos e entidades, obtendo resposta de apenas 60% dos pesquisados. Entre a solicitação de informações, pelo TCU, do quantitativo de cargos terceirizados na administração pública federal e a resposta do Ministério, transcorreram alguns meses, e, ainda assim, os resultados apresentados estão incompletos.

6.14 Ora, denota-se claramente que o Ministério, órgão central do SIPEC, não tem o menor controle sobre a quantidade de trabalhadores terceirizados na administração pública. Tal situação não pode ser justificada pelo argumento de que se trata de serviços contratados, uma vez o processo em tela versa sobre terceirizados que exercem funções próprias de servidores públicos.

6.15 Ademais, informações obtidas em fontes diversas parecem trazer dúvida quanto aos números informados pelo MP. Como exemplo, citamos a Carta de Londrina, elaborada pela Associação Brasileira de Hospitais Universitários e de Ensino - ABRAHUE, em abril de 2005 (fls. 202/203 - Anexo), na qual é informada a existência de 11.000 contratados terceirizados exercendo funções típicas da atividade-fim (médicos, enfermeiros, auxiliares, técnicos de saúde, etc.). A associação informa ainda que, das 11.000 vagas oferecidas em concursos entre 2002 e 2004, apenas 4.000 foram destinadas à redução de terceirizados. Tais informações foram corroboradas em reunião realizada em fevereiro de 2006 entre a associação e o Presidente do TCU, da qual participou o titular desta Diretoria Técnica. Nota-se a discrepância com as informações prestadas pelo MP: 13.000 vagas para os Hospitais Universitários oferecidas entre 2003 e 2005 e 11.374 vagas a serem oferecidas entre 2006 e 2010 para todo o Ministério da Educação, o que parece ser suficiente apenas para atender à demanda dos Hospitais Universitários.

6.16 Possíveis motivos para a discrepância dos números podem residir em vagas preenchidas em 2005 e, portanto, não contabilizadas na citada Carta de Londrina, ou ainda no índice de 40% de respostas não obtidas pelo Ministério do Planejamento (muito embora os representantes da ABRAHUE tenham informado que os números sejam de conhecimento do Ministério da Educação).

6.17 Com efeito, o conteúdo dos documentos encaminhados a este Tribunal pelo Ministério da Educação (fls. 27-29) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 31-34) parecem corroborar essa tese. Informa o MP que os números anteriormente informados ao TCU decorreram de levantamento efetuado junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, sendo que nem todos responderam à solicitação, estando aí incluídos alguns Hospitais Universitários. Justamente por esse motivo reitera a necessidade de que a proposta apresentada ao TCU seja revisada anualmente. Por seu turno, o Ministério da Educação informa a

existência de 12.788 vagas terceirizadas nos Hospitais Universitários, das [quais] 8.347 'em atividades relacionadas ao atendimento direto ao paciente'. O número fornecido pelo Ministério da Educação não bate com os números fornecidos pelo MP e tampouco com os 11.000 terceirizados que foram informados pela ABRAHUE (fls. 202/203 - Anexo), inclusive em reuniões mantidas com gestores e técnicos do TCU.

6.18 Contrapõe-se, portanto, a oportunidade de solução para o problema da terceirização irregular no serviço público federal, conforme proposta do Ministério do Planejamento, à precariedade dos dados ora existentes.

6.19 A proposta apresentada pelo MP, entretanto, se constitui em oportunidade ímpar, na qual o órgão central do SIPEC se compromete perante o TCU a eliminar os postos de trabalhos terceirizados fora das possibilidades previstas legalmente, com a respectiva substituição por servidores públicos concursados. Lembremos que as justificativas apresentadas por diversos gestores quando instados pelo TCU a resolverem a questão residem no fato de o MP não autorizar a realização dos concursos necessários. Para atingir este objetivo proposto, o Ministério deverá autorizar a realização dos concursos e providenciar os recursos orçamentários necessários.

6.20 A princípio, duas opções se apresentam ao TCU: aceitar a proposta do MP ou rejeitá-la. Conquanto os dados apresentados pelo órgão não estejam satisfatórios neste primeiro momento, a rejeição pura e simples da proposta não traria a solução para o problema, que já se arrasta há anos neste Tribunal, sendo verificadas sucessivas prorrogações em prazos fixados para sua resolução (vide Acórdãos 276/2002-Plenário, 1.571/2003-Plenário e 1.068/2004-Plenário, p.e.).

6.21 Acreditamos, entretanto, existir a possibilidade de um *tertius genus*: o TCU aceitar a proposta dos prazos de substituição até 2010, conforme compromisso do MP, mas realizando o acompanhamento constante das ações levadas a cabo pelo órgão, procedendo, inclusive, a consultas diretas aos órgãos no bojo do acompanhamento, para verificar o motivo da disparidade dos números e assegurando que a questão esteja resolvida conforme o calendário proposto.

6.22 No que tange à gradualidade da substituição, que deverá ocorrer ao longo de 5 (cinco) anos, entendemos como razoável o pleito do MP, considerando a necessidade de dotações orçamentárias específicas, a solução de continuidade dos serviços públicos prestados à sociedade e a possibilidade de readequação do quadro de pessoal de órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

6.23 Deve-se atentar para a necessidade de revisões anuais do planejamento proposto. Conforme o MP, alguns órgãos não apresentaram resposta ao levantamento dos postos terceirizados efetuado pelo Ministério. De acordo com o percentual de resposta, o real número pode chegar a cerca de 55 mil postos. A revisão do quantitativo de cargos constantes da proposta fica evidenciada pela necessidade de inclusão dos órgãos que não constam do levantamento do MP.

6.24 A alternativa que reside em não aceitar a proposta do MP até que o levantamento esteja completo teria o condão de protelar ainda mais o desfecho das negociações mantidas entre o órgão e este Tribunal. Ademais, não haverá prejuízo para a solução do problema se o MP revisar as quantidades de postos terceirizados a serem substituídos de modo que até o prazo final estipulado não haja mais

terceirizações irregulares.

6.25 Assim, somos de opinião que este Tribunal deve acatar a proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento. Entretanto, far-se-á necessário o acompanhamento periódico do cumprimento do cronograma proposto, inclusive quanto às revisões anuais a serem efetuadas, de modo a averiguar o cumprimento da proposta do MP ainda durante sua realização, com a adoção das medidas corretivas que vierem a se fazer necessárias. Não obstante, a conversão do presente processo em Acompanhamento ou Monitoramento é vedada pelo art. 20 da Portaria TCU nº 82, de 16/4/2006, que proíbe a proposição de fiscalizações em instruções de processos, sendo o Acompanhamento e o Monitoramento instrumentos de fiscalização previstos nos arts. 241 e 243 do Regimento Interno do TCU, respectivamente.

6.26 Assim, consideramos que a verificação do cumprimento do acordo proposto pelo MP poderá ser suprida mediante determinação à Secretaria Federal de Controle Interno para que esta verifique o cumprimento da deliberação que vier a ser proferida por este Tribunal, fazendo constar das tomadas de contas anuais do MP suas observações a respeito do tema. Ademais, este Tribunal poderá fazer incluir em seus Planos de Auditoria vindouros a realização de fiscalizações para verificar o regular cumprimento do acordo proposto, quando julgar conveniente e oportuna a medida.

6.27 Outrossim, consideramos cabível determinar ao MP que finalize o levantamento iniciado sobre o quantitativo de postos terceirizados irregularmente na administração pública federal, complementando as informações da Nota Técnica nº 149/2005 COGEDIC/SRH/MP (fls. 04/15), em prazo hábil para permitir que antes do próximo exercício se tenha o panorama real das substituições necessárias.

6.28 Deve-se ainda atentar para a necessidade de criação de cargos, conforme aventado na proposta. Embora a tabela de cargos preenchidos e vagos encaminhada pelo Ministério (fls. 9/15) demonstre a existência de quantidade suficiente de cargos para substituir os terceirizados, a complementação do cronograma pode revelar casos em que o número de cargos previsto não seja suficiente para substituir os terceirizados. Nesse caso o MP poderia avaliar a possibilidade de remanejar cargos excedentes em um órgão para outro onde não há quantitativo suficiente. Tal medida se justificaria pela agilidade, uma vez que a criação de novos cargos depende de lei específica, com tramitação no Congresso Nacional.

6.29 Por fim, devem ser levantadas as implicações decorrentes da aceitação, por este Tribunal, da proposta apresentada pelo MP. A aceitação da proposta significa aceitar que os postos de trabalho terceirizados irregularmente na Administração Pública Federal deverão ser gradualmente substituídos por servidores concursados até o ano de 2010, quando restará equacionada a questão. Entretanto, existem decisões já adotadas por este Tribunal fixando prazos divergentes da proposta para que órgãos ou entidades procedam à substituição. Apenas em caráter exemplificativo, citamos: Acórdãos 1.465/02-Plenário e 564/2003-Plenário (Instituto Nacional de Propriedade Intelectual); Acórdão 1.890/2003-Plenário (Departamento de Polícia Federal); Acórdão 388/2004-2ª Câmara (Universidade Federal do Pará); Acórdão 667/2005-Plenário (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio); Acórdão 864/2005-Plenário (Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transporte); Acórdão 2.582/2005-1ª Câmara (Fundação Universidade Federal do Acre). Os casos mais eloqüentes são o do TC 013.742/2004-9 (ainda sob análise do Relator), que faz

determinações nesse sentido a todos os órgãos da administração federal direta, e o Acórdão 1.068/2004-Plenário (Universidade Federal de Santa Catarina, extensivo a outras instituições similares), prorrogado pelos Acórdãos 1.571/2003-Plenário e 1.068/2004-Plenário.

6.30 Quanto a este ponto, somos de opinião que as determinações deste Tribunal a órgãos da administração pública serão afetadas em função da justificativa dos gestores de que cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a autorização para a realização de concursos que permitam a complementação dos quadros de pessoal respectivos. Ressalte-se que em várias situações similares esta Corte de Contas acabou por acatar as justificativas dos responsáveis por entender que não lhes caberia imputar responsabilidade por ato que está alheio a sua esfera de decisão, ou ainda reconheceu a necessidade de prorrogar os prazos anteriormente fixados, a exemplo dos já citados Acórdãos 276/2002-Plenário, 1.571/2003-Plenário e 1.068/2004-Plenário.

6.31 Como a atuação do MP nesta área vincula a todos os demais órgãos da administração pública, consideramos necessário que a determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que sejam gradualmente substituídos os terceirizados por servidores concursados, até o ano de 2010, vincule todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional. Para tanto, far-se-á necessário que este Tribunal prorogue os prazos para cumprimento das Decisões e Acórdãos já emanados quanto à matéria até o final de 2010. Deve-se salientar que tal medida não alcança empresas públicas, sociedades de economia mista e tampouco os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público da União, que não são alcançados pelas disposições do Decreto 2.271/97, a teor do seu art. 1º.

## 7. PROPOSTA DE MÉRITO

7.1 Em face de todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da representação formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo, por atender os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno;

b) homologar a proposta oferecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para substituir gradualmente, entre os anos de 2006 e 2010, postos de trabalho terceirizados por servidores concursados, nos termos do cronograma proposto;

c) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que finalize, no prazo de seis meses a partir da publicação desta decisão, o levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executam atividades previstas no Decreto nº 2.271, de 7/7/1997;

d) autorizar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a proceder às alterações que se fizerem necessárias no cronograma de substituição proposto, inclusive no que se refere à quantidade de postos de trabalho previstos, submetendo previamente a este Tribunal as alterações realizadas;

e) prorrogar, até dezembro de 2010, os prazos fixados por deliberações anteriores deste Tribunal que tenham determinado a órgãos e entidades da administração direta, autárquicas e fundações a substituição de postos de trabalho terceirizados por servidores concursados;

f) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar das tomadas de contas anuais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relativas aos exercícios de 2006 até 2010, observações quanto ao cumprimento do cronograma proposto para substituição de trabalhadores terceirizados por servidores concursados;

g) dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida por este Tribunal, bem como encaminhar cópia do Voto e do Relatório que a fundamentarem:

g.1) ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

g.2) à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

g.3) ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;

g.4) ao Secretário Federal de Controle Interno;

h) arquivar o presente processo.”

É o relatório.

### **Voto do Ministro Relator**

Como resultado do diálogo iniciado pela Presidência do Tribunal com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do qual sucederam reuniões entre técnicos dos dois órgãos, o Ministro Paulo Bernardo Silva encaminha a esta Corte “proposta (...) para substituição gradual dos postos de trabalho terceirizados por servidores concursados”, consubstanciada na Nota Técnica nº 149/2005/COGEDIC, da Secretaria de Recursos Humanos/MP. (fls. 3/15)

2. A prática de transmitir a terceiros, estranhos aos quadros do serviço público, funções finalísticas do aparelho estatal grassou por quase toda a Administração Federal Direta e Indireta e hoje tem proporções tão extensas que nem o próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incumbido da política de recrutamento de pessoal, consegue determinar seus números com a precisão necessária.

3. Além de esvaziar a qualidade e o comprometimento no serviço prestado, em áreas consideradas prioritárias, a terceirização, quando fora dos casos regulamentados, todos referentes apenas a atividades de apoio, frustra a regra constitucional do concurso público e, freqüentemente, estando vinculada a empresas fornecedoras de mão-de-obra, representa uma meia privatização.

4. Há uma posição de culpa concorrente, dividida entre os gestores de entidades que terceirizam os seus serviços intrínsecos e o Ministério do Planejamento. A conduta dos primeiros, às vezes, é desculpável, devido à condição de inexistir opção legal que garanta o atendimento da população em demandas urgentes, como acontece nos hospitais universitários. O mesmo não se pode dizer do Ministério, que, sem explicação plausível, tornou-se incapaz de cumprir a sua atribuição gerencial, deixando por bastante tempo de prover adequadamente a estrutura administrativa mínima indispensável.

5. Segundo as informações de que o Ministério dispõe, sabidamente incompletas, admite-se que haja no mínimo 33.125 trabalhadores terceirizados de maneira irregular na Administração Pública, excluídas as empresas e sociedades de economia mista. E isto após a autorização para o preenchimento de 24.306 vagas, nos três anos anteriores, destinadas à substituição de terceirizados. Na estimativa da 2ª

Secex, hoje poderia haver, de fato, 55 mil postos ocupados mediante terceirização indevida.

6. Pela proposta do Ministério, os 33.125 terceirizados já identificados como em situação irregular serão substituídos gradualmente, a partir deste ano, até 2010, por servidores concursados. Está certo que a implementação da medida não satisfará o que se impõe, que é a solução absoluta do problema. De qualquer modo, há de se reconhecer que constituirá um enorme avanço. Ademais, o Ministério passa a assumir sua responsabilidade direta pela questão.

7. Compreendo, porém, que o Tribunal não deva exatamente "homologar a proposta", como sugere a 2ª Secex. Conquanto não seja contra a idéia, penso que a competência desta Corte para selar acordos ou aprovar plano de intenções formulados por jurisdicionados, em sede de fiscalização, não está bem definida nem extraída da legislação.

8. Com o mesmo efeito prático, entendo que o Tribunal possa receber a proposta do Ministério como um compromisso solene suficiente para justificar o adiamento da apuração de responsabilidades pela ainda existência de terceirização de serviços finalísticos dentro da Administração Pública Federal. Tal providência permite também que sejam prorrogados todos os prazos até agora concedidos pelo TCU para que órgãos e entidades promovam a regularização das ocupações terceirizadas.

9. Evidentemente que outros procedimentos serão adotados pelo Tribunal na hipótese de não se ter da proposta o resultado esperado ano a ano.

10. É preciso enfatizar que a proposta do Ministério do Planejamento não abarca empresas públicas e sociedades de economia mista, cujos processos que abordam o assunto deverão seguir normalmente.

11. Por outro lado, mesmo quanto à Administração Direta, autarquias e fundações, os dados em que o Ministério baseia sua proposta são manifestamente distantes da realidade, o que lhe impende continuar nos levantamentos e ampliar a tarefa de substituir os terceirizados.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal acolha o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de agosto de 2006.

MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

Ministro-Relator

### **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a substituição gradual de trabalhadores terceirizados em situação irregular no âmbito da Administração Pública Federal por servidores concursados.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer desta representação, para o fim de:

9.1.1. tomar ciência da proposta oferecida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para diminuir gradualmente, entre os anos de 2006 e 2010, a terceirização irregular de postos de trabalho na Administração Pública Federal Direta, autárquica e fundacional, mediante a substituição dos terceirizados por servidores

concurados, nos termos do seguinte cronograma:

Órgão Número de terceirizados substituídos por ano

2006 2007 2008 2009 2010

Advocacia-Geral da União 0 0 0 0 0

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abast. 0 3 130 58 0

Ministério das Cidades 0 42 0 0 0

Ministério das Comunicações 240 153 0 27 0

Ministério da Ciência e Tecnologia 0 0 320 155 287

Ministério da Defesa 0 15 246 52 0

Ministério do Desenvolvimento Agrário 0 3 0 0 0

Ministério do Desenv., Ind. e Com. Ext. 0 295 210 275 193

Ministério do Desenv. Social e Comb. à Fome 200 215 0 0 0

Ministério da Educação 808 2.000 3.000 3.000 2.566

Ministério do Esporte 0 0 70 30 60

Ministério da Fazenda 46 54 50 84 33

Ministério da Cultura 93 240 108 0 0

Ministério da Integração Nacional 100 0 96 0 0

Ministério da Justiça 0 0 270 230 272

Ministério do Meio Ambiente 0 305 287 470 370

Ministério de Minas e Energia 157 96 93 0 0

Ministério do Planejamento, Orçam. e Gestão 340 0 69 0 0

Ministério da Previdência Social 0 50 50 50 27

Ministério das Relações Exteriores 0 0 0 0 0

Ministério da Saúde 3.517 991 2.312 1.790 1.817

Ministério do Trabalho e Emprego 0 2.002 0 616 234

Ministério dos Transportes 617 0 115 0 0

Ministério do Turismo 84 28 0 0 0

Presidência da República 161 50 54 20 24

Total/Ano 6.363 6.542 7.480 6.857 5.883

Total Geral 33.125

9.1.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que finalize, no prazo de seis meses da publicação desta decisão, o levantamento do quantitativo de trabalhadores terceirizados que não executam atividades previstas no Decreto nº 2.271/97, incluindo aqueles que neste momento ainda não estão identificados, tanto quanto possível, no cronograma referido no subitem anterior;

9.1.3. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informe ao Tribunal as alterações que porventura se fizerem necessárias no cronograma de substituição proposto, inclusive no que se refere à quantidade de postos de trabalho previstos;

9.1.4. prorrogar, até 31/12/2010, os prazos fixados por deliberações anteriores deste Tribunal que tenham determinado a órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional a substituição de terceirizados por servidores concursados;

9.1.5. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar das tomadas de contas anuais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, relativas aos exercícios de 2006 até 2010, observações sobre o cumprimento do

cronograma proposto para substituição de trabalhadores terceirizados por servidores concursados;

9.2. dar conhecimento deste acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam:

9.2.1. aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

9.2.2. ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

9.2.3. à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

9.2.4. ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.2.5. ao Procurador-Geral da República;

9.2.6. ao Secretário Federal de Controle Interno;

9.3. determinar à Segecex que cientifique todas as Unidades Técnicas do TCU deste acórdão; e

9.4. arquivar o processo.

### **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Adylson Motta (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça (Relator), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

### **Publicação**

Ata 34/2006 - Plenário

Sessão 23/08/2006

Aprovação 25/08/2006

Dou 30/08/2006 - Página 0

### **Referências (HTML)**

Documento(s): [TC-020-784-2005-7.doc](#)

---