

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-016.954/2009-5 (com 01 volume e 02 anexos)

Apensos: TCs 030.278/2008-0, 006.744/2006-0, 010.794/2009-2, 017.876/2005-9 e 023.350/2010-5

Natureza: Monitoramento

Unidade: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGES/MP

Interessado: Tribunal de Contas da União

Sumário: MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO ACÓRDÃO 1520/2006 - PLENÁRIO. SUBSTITUIÇÃO DE TERCEIRIZADOS IRREGULARES POR SERVIDORES EFETIVOS NO ÂMBITO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. PRORROGAÇÃO DE PRAZO PARA A FINALIZAÇÃO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO. ALERTA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES SOBRE A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO POR ATOS OMISSIVOS OU COMISSIVOS DOS GESTORES. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO MEDIANTE FISCALIZAÇÕES DIRETAS E INDIRETAS. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO PARA QUE DÊ CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENVOLVIDOS.

RELATÓRIO

Trata-se de processo constituído para o monitoramento do que foi prolatado no Acórdão 1520/2006 - Plenário.

2. Na instrução de fls. 537/548, a diretora da 8ª Secex informou o seguinte:

“I - Da contextualização dos fatos

Trata-se de monitoramento do cumprimento do Acórdão 1520/2006 - Plenário, Sessão de 23/8/2006 (TC 020.784/2005-7), no qual o Tribunal tomou ciência da proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) para substituir gradualmente, por servidores concursados, entre os anos de 2006 e 2010, empregados terceirizados contratados em discordância com o Decreto 2.271/97, normativo legal que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

De acordo com o referido decreto, 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.

Paralelamente ao acordado com o Tribunal, a União, por intermédio do Ministério do Planejamento e da Advocacia-Geral da União, firmou Termo de Conciliação Judicial (TCJ) com o Ministério Público do Trabalho, com foco na Administração Direta, em que se comprometeu a contratar serviços terceirizados apenas nas hipóteses previstas no Decreto 2.271/97, bem como em substituir, também até 2010, toda a força de trabalho terceirizada em desconformidade com a lei por servidores concursados.

Segundo levantamento do MP, à época da prolação do Acórdão 1520/2006-Plenário havia 33.125 postos de trabalho ocupados à margem das regras estabelecidas no Decreto 2.271/97.

II - Das notas técnicas expedidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão quantificando o número de terceirizados irregulares

Os dados apresentados pelo MP, nas diversas notas técnicas que tratam da matéria, refletem os números obtidos a partir de consultas realizadas junto aos órgãos e entidades, mediante a expedição de ofícios-circulares.

Em uma das notas enviadas ao TCU, fl. 4, anexo 1, o MP salienta que os quantitativos informados restringem-se àqueles que satisfizeram minimamente as disposições dos ofícios emitidos.

Percebe-se, assim, que o MP depende de informações prestadas voluntariamente pelos gestores públicos. Além disso, acata somente aquelas que se enquadram nos padrões de respostas preestabelecidos, o que constitui, em princípio, um risco quanto à abrangência dos números apurados.

III - Da responsabilização

A eventual responsabilização em relação ao descumprimento do acordo homologado entre o TCU e o MP passa, necessariamente, por duas esferas distintas: MP e órgãos/entidades públicos individualmente considerados.

O Ministério do Planejamento afirmou que não é responsável pelos concursos públicos, tampouco pelo preenchimento (provimento) dos cargos, mas apenas pela autorização para realização dos certames.

Segundo o órgão, a efetiva realização de concurso público e o respectivo provimento dos cargos competem aos Ministros de Estado, nos termos do Decreto 4.734, de 11 de junho de 2003, que delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências.

O MP também esclarece que não é responsável pela dispensa dos terceirizados e pela adoção das medidas administrativas necessárias ao distrato ou alterações contratuais e ao remanejamento das dotações orçamentárias a serem realizadas em razão da dispensa.

Nesse sentido, lista as portarias e outros expedientes em que autorizou a realização de concursos (ou o provimento adicional de cargos vagos em concursos vigentes) com a finalidade exclusiva de substituir terceirizados irregulares e, de posse desses dados, abstrai dos números previamente mensurados/informados a parcela de terceirizados aptos a serem dispensados em função dos novos concursados.

IV - Das condicionantes para a autorização de concursos públicos

Ao autorizar a realização de concursos públicos, o MP estabelece como condicionante que a nomeação dos candidatos aprovados vincule-se à regularização da força de trabalho no órgão ou entidade recebedora da autorização sob dois aspectos:

(i) direto: o provimento dos cargos é condicionado à substituição dos trabalhadores terceirizados que executam atividades não previstas no Decreto 2.271/97; e

(ii) indireto: o provimento dos cargos é condicionado ao cancelamento das dotações orçamentárias relativas ao pagamento de profissionais contratados no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional ou ao remanejamento de dotações orçamentárias do grupo de despesas 'Outras Despesas Correntes para o grupo Pessoal' e 'Encargos Sociais' e à correspondente redução dos limites de movimentação e empenho.

No intuito de conferir maior grau de transparência às ações destinadas a dar cumprimento ao Termo de Conciliação Judicial firmado com o Ministério Público do Trabalho e ao Acórdão 1520/2006-Plenário, o MP e a Controladoria-Geral da União editaram a Portaria Interministerial MP/CGU 494, de 18 de dezembro de 2009, que expediu orientações acerca dos procedimentos e controles a serem adotados pelos órgãos e entidades quando da nomeação de candidatos aprovados nos concursos, cuja finalidade seja a substituição de terceirizados irregulares, fl. 33, anexo 1.

De acordo com a portaria, os atos de nomeação dos referidos candidatos serão precedidos de publicação, no Diário Oficial da União, da relação dos empregados terceirizados que serão dispensados em virtude dos provimentos de cargos autorizados. A relação deverá conter o número e a data da portaria que houver autorizado o concurso público e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas- CPF dos empregados que serão dispensados.

V - Do quantitativo de terceirizados irregulares

Entre diversos outros expedientes, o MP enviou ao Tribunal, em agosto de 2009, informações ajustadas sobre o quantitativo de terceirizados irregulares (base 31/7/2009). Contabilizavam-se, então, naquela ocasião, 12.944 terceirizados irregulares na Administração Direta, 7.752 nas autarquias e 7.841 nas fundações, perfazendo um total global de 28.537 empregados, fls. 152/171, v. p.

Em relação à Administração Direta, no entanto, dever-se-ia considerar, segundo o MP, a dispensa de 7.535 terceirizados que os concursos públicos até então autorizados proporcionariam, o que reduziria o total de terceirizados para 5.409.

Quanto à Administração Indireta, os dados enviados pelo MP, além de apresentarem-se consolidados por natureza de entidade (autarquia ou fundação), inviabilizando a análise pormenorizada das unidades, partiram do pressuposto de que as entidades que haviam firmado instrumentos próprios (individuais) com o Ministério Público do Trabalho estariam em situação regular, o que não atendia ao acordado com o Tribunal.

Desse modo, em face da indefinição quanto aos dados pertinentes à Administração Indireta, o corpo deliberativo do Tribunal, reunido em sessão plenária de 3/2/2010, determinou ao MP, por intermédio do Acórdão 106/2010, fl. 185, v.p., que enviasse o quantitativo de terceirizados irregulares discriminados por autarquia e por fundação, incluindo na contagem os números relativos aos órgãos e entidades que firmaram termo de conciliação individual com o Ministério Público do Trabalho.

O Tribunal também determinou ao MP que encaminhasse informações quanto às perspectivas de alcance da meta estabelecida no Acórdão 1520/2006-Plenário.

Em resposta, o MP enviou ao Tribunal, primeiramente, a Nota Técnica 453/2010/DMI/SEGES-MP, de 30/6/2010, anexo 1. Já nessa Nota, o Ministério mencionou que 'A perspectiva atual para o alcance das metas de substituição estabelecidas no Acórdão 1520/2006-TCU-Plenário é no sentido de que a substituição, até dezembro de 2010, não se dará de forma integral, ou seja, será parcial'.

Em 24/12/2010, o MP encaminhou a Nota Técnica 858/2010/SEGES/MP, fls. 323/374, v. 1, e, mais recentemente, em atendimento ao Ofício 126/2011-TCU/Semag, de 17 de fevereiro de 2011, expedido no âmbito do TC 002.764/2011-3, que trata do acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal dos órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), o MP remeteu ao Tribunal a Nota Informativa 126/2011/GAB/SEGES/MP, fls. 502/506, v. 2.

De acordo com a nova nota técnica, a situação da Administração Indireta permanece inalterada em relação ao informado na Nota Técnica 858/2010/SEGES/MP, emitida em dezembro de 2010.

No tocante à Administração Direta, no entanto, verifica-se que o número de terceirizados irregulares passou de 1.114 para 3.658, representando um acréscimo de 2.544 unidades.

É possível concluir, portanto, com base nessas últimas informações (tabela anexa), que remanescem, respectivamente, 3.658, 7.139 e 7.187 postos de trabalho pendentes de dispensa na Administração Direta, Autárquica e Fundacional, totalizando 17.984; isso partindo-se da premissa de que todas as unidades estão contempladas, que os números mensurados pelo MP espelham efetivamente a realidade, que os concursos autorizados foram realizados e, finalmente, que os terceirizados foram dispensados.

VI - Da Administração Pública Federal Direta

Os 3.658 terceirizados ainda pendentes de substituição na Administração Direta desdobram-se na forma seguinte:

- (i) 1.971 no Ministério da Saúde: Instituto Nacional do Câncer (1.034), Centro Nacional de Primatas (25) e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (912);
- (ii) 509 no Ministério da Justiça: Departamento de Polícia Rodoviária Federal (395), Departamento Penitenciário Nacional (76) e Defensoria Pública da União (38);
- (iii) 463 no Ministério da Fazenda: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (463);
- (iv) 360 no Ministério da Ciência e Tecnologia: Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer- CTI (15), Centro de Tecnologia Mineral (29), Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (26), Instituto Nacional do Semiárido (11), Laboratório Nacional de Astrofísica (8), Laboratório Nacional de Computação Científica (51), Museu de Astronomia e Ciências Afins (29), Museu Paraense Emílio Goeldi (35) e Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (156);
- (v) 137 no Ministério da Integração: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (137);
- (vi) 116 no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (116);
- (vii) 54 no Ministério da Educação: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (18) e Instituto Nacional de Educação de Surdos (36);
- (viii) 38 no Ministério do Trabalho e Emprego: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (38); e
- (ix) 10 no Ministério da Previdência Social: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (10).

VII - Da Administração Pública Federal Indireta

Entre as fundações, destacam-se, em ordem decrescente de ocorrências, a Fundação Universidade de Brasília, com 2.853 terceirizações impróprias; a Fundação Oswaldo Cruz, com 1.321; e o Hospital Universitário da Universidade Federal do Maranhão, com 1.063, juntos representando 74% do total das Fundações (7.187).

No tocante às autarquias, cujo quantitativo consolidado (7.139) aproxima-se ao verificado nas fundações, porém com maior dispersão, sobressaem a Universidade Federal de Minas Gerais (Hospital das Clínicas), com 787 terceirizados; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com 786; a Universidade Federal do Triângulo Mineiro, com 705; o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com 503; e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com 408 empregados.

As autarquias vinculadas ao MEC representam mais de 54% do total de terceirizados a substituir no subgrupo 'autarquias' (3.884/7.139). No subgrupo 'fundações' o MEC é responsável por aproximadamente 68% do total de pendências (4.906/7.187).

Portanto, as autarquias e fundações vinculadas ao Ministério da Educação detêm, juntas, 8.790 postos de trabalho ocupados irregularmente por empregados terceirizados.

Sobre o assunto, o MP tece diversas considerações com o objetivo de demonstrar que, em relação ao MEC, o equacionamento da situação depende, preponderantemente, do desencadeamento de ação por parte do próprio Ministério, fls. 331/333, v. 1.

Afirma, então, que:

- (i) no período de 2001 a 2010, o MP autorizou o MEC e suas vinculadas a prover 100.382 cargos (98% desse total destinou-se às atuais IFES e IFET);
- (ii) no período de 2003 a 2010, foram criados 79.258 cargos destinados ao MEC e suas vinculadas (98% desse total destinou-se às atuais IFES e IFET), tendo como contrapartida a extinção de 1.087 cargos (97% desse total de cargos das atuais IFES e IFET), além de um quantitativo não especificado de cargos de nível auxiliar dos quadros de pessoal do FNDE e do INEP; e
- (iii) a partir de 2010, um total de 110.724 cargos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação (PCCTAE) das IFES (89.651 cargos, Decreto 7.232, de 2010) e

IFET (21.073 cargos, Decreto 7.311, de 2010) poderão ser providos sem necessidade de autorização do MP.

No que tange às instituições federais de ensino vinculadas ao MEC, afirma que as autorizações para concurso público não são discriminadas por entidade, o que significa que não se depende unicamente da autorização do MP, mas também da distribuição das vagas autorizadas entre as suas vinculadas, a cargo do próprio Ministério.

Esclarece que, nos termos do Decreto 6.944, de 21 de agosto de 2009, o MP 'atua e se manifesta somente se for instado a fazê-lo, haja vista os termos do art. 2º do Decreto, segundo o qual as propostas [de concursos] serão encaminhadas ao MP, que então as analisará' (grifado no original).

Sobre este tópico, adverte que, de acordo com levantamento realizado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES/MP), com exceção da autorização concedida pela Portaria MP 37, de 27 de fevereiro de 2009, não há registros de solicitação do MEC para a realização de concurso público com vistas à substituição de terceirizados.

VIII - Dos Hospitais Universitários (HUs)

De acordo com o MP, parte substancial de terceirizados irregulares no âmbito da Administração Indireta concentra-se no Ministério da Educação, envolvendo universidades federais, seus respectivos hospitais universitários e demais instituições de ensino.

Ainda segundo aquela pasta ministerial, a solução da questão no âmbito do MEC dependerá 'eventualmente, além da participação efetiva do MEC, de outras medidas que transcendem a simples autorização para a realização de concursos públicos e, eventualmente, a competência deste Ministério'.

Na pesquisa apresentada pelo MP há referência a somente cinco hospitais universitários: Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal do Maranhão (HU/FUFMA), com 1.063 terceirizados irregulares; Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG-HC), com 787; Núcleo de Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS-HU), com 28; Hospital Universitário Júlio Muller da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT/HUJM), com 216; e Hospital Universitário Wálter Cantídio da Universidade Federal do Ceará (UFC/HUWC), com 395 terceirizados desempenhando atividades privativas de servidores concursados.

Por conseguinte, não é possível assegurar se os números relativos aos demais hospitais universitários estão incluídos no levantamento ou mesmo consolidados com os das respectivas universidades. Há, inclusive, indicativos significativamente destoantes dos apresentados, a exemplo do Aviso Interministerial 425/MEC/MP, de 23 de março de 2011, fls. 496/499, v. 2, no qual os titulares dos Ministérios da Educação e do Planejamento afirmam que, sob o aspecto quantitativo, a força de trabalho dos HUs é de 67.035 trabalhadores, dos quais 26.211 são terceirizados.

IX - Do prazo para cumprimento da deliberação do Tribunal

Findo o prazo estabelecido no Acórdão 1.520/2006-Plenário (31/12/2010), alguns órgãos/entidades públicos encaminharam pedido de prorrogação do prazo fixado pelo Tribunal para a regularização jurídica dos trabalhadores terceirizados.

Foram os casos do Ministério da Ciência e Tecnologia, fls. 202/203, 219/232, v. 1; Ministério da Integração Nacional, fl. 208, v. 1; Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), fls. 213/214 e 238/240, v. 1; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), fls. 215/217, v. 1; Ibama, fl. 216, v. 1; Instituto Nacional do Câncer (INCA), fls. 236/240, v. 1; Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Minas Gerais, fls. 246/252, v.1; e, por último, Ministério da Educação, fls. 496/499, v. 2.

Ante esses pedidos, foi autorizada a suspensão da exigência do prazo fixado no subitem 9.1.4 do Acórdão 1520/2006-Plenário, exclusivamente quanto aos requerentes, até que a questão seja deliberada no âmbito destes autos. Relativamente aos pedidos do MEC e do HC/UFMG ainda não há manifestação do Tribunal.

O Acórdão 3322/2010-Plenário, proferido nos autos do TC 032.369/2010-7, que tratou exclusivamente da demanda do Ministério da Integração Nacional, além de autorizar a prorrogação do prazo conferido ao órgão, determinou:

'1.4.2 avaliar, no âmbito do TC 016.954/2009-5, a questão da extensão de prazo no caso de outros órgãos públicos federais que não tenham alcançado o cumprimento das metas até 31/12/2010, eventual responsabilização no âmbito do Ministério do Planejamento pelo não cumprimento do prazo acordado para a integral substituição de terceirizados em exercício ilegal de atividades-fins, bem como sejam realizadas recomendações ao MP quanto à reestruturação dos planos de cargos e salários desses órgãos públicos, a fim de que seja reduzida a grande evasão de novos concursados para outros cargos de melhor remuneração na Administração Pública, o que torna de pouca eficácia a realização de novos concursos públicos'. [Relator: Benjamin Zymler]

No pedido referente ao MEC, formulado por meio do Aviso Interministerial 425/MEC/MP, de 23 de março de 2011, fls. 496/499, v. 2, os Ministros de Estado da Educação e do Planejamento requereram a prorrogação, por dois anos, do prazo para substituição de terceirizados alocados nos hospitais universitários.

Para justificar o pleito, esclareceram que a demissão imediata dos contratados que atuam nos HUs redundaria em graves prejuízos à saúde e ao interesse público, dado que se refletiria em 'uma enorme diminuição de oferta de serviços de saúde à população carente e milhares de famílias ficariam sem o seu sustento; mais especificamente, ensejaria a redução de 4.100 leitos hospitalares, sem considerar os serviços mantidos exclusivamente por pessoal terceirizado'.

Mencionaram também a edição, em 31 de dezembro de 2010, da Medida Provisória 520, que autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH. O prazo adicional requerido seria necessário para a elaboração do estatuto da empresa, bem como para a celebração de contratos com as universidades que possuem hospitais.

Relevante relembrar, neste ponto, que o Tribunal recebeu a proposta que se traduziu no Acórdão 1520/2006-Plenário como um compromisso suficiente para justificar o adiamento da apuração de responsabilidades pela existência de terceirização de serviços finalísticos dentro da Administração Pública Federal.

Nesse sentido, prorrogou até 31/12/2010 os prazos fixados por deliberações anteriores que determinaram a órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional a substituição de terceirizados por servidores concursados.

Durante esses cinco anos, o Tribunal não penalizou nenhum gestor, pois a expectativa era que, de fato, não mais existiriam trabalhadores nessa situação em 2011.

Passado esse período, no entanto, o problema ainda persiste em muitos órgãos e entidades, em flagrante violação à exigência constitucional de seleção mediante concurso público.

Se por um lado é preciso reconhecer a dificuldade real com que se deparam alguns gestores em reverter o quadro que se consolidou ao longo de anos, por outro não pode o Tribunal prorrogar o prazo acordado sem que se apure a responsabilidade dos agentes públicos no contexto do processo de substituição.

Dessa forma, é recomendável que o Tribunal fixe novo prazo para que os órgãos e entidades finalizem o processo de substituição de terceirizados, mas desde que durante esse período adicional sejam realizadas fiscalizações com o objetivo de identificar condutas contrárias ao objetivo proposto no Acórdão 1520/2006-Plenário, a exemplo da falta de provocação do Ministério do Planejamento ou outras instâncias apropriadas para solucionar o problema da não realização de concursos já autorizados, do não aproveitamento de candidatos aprovados em concursos públicos, da falta de dispensa de terceirizados, da efetivação de novas contratações ilegais e assim sucessivamente, sem deixar de avaliar, também, a conduta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A responsabilização exigirá, assim, a presença simultânea de elementos de natureza objetiva, no caso a existência de terceirizados irregulares, e subjetiva, ou seja, deverá estar caracterizada a omissão ou conduta imputável ao gestor público.

X - Considerações finais

Há evidências de que o modelo de coleta de dados implementado a partir do Acórdão 1520/2006-P, sob a responsabilidade do MP, não esteja refletindo o número efetivo de terceirizados irregulares na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Com efeito, o trabalho de intermediação realizado pelo MP foi precário, baseado em informações prestadas espontaneamente pelas unidades abrangidas pela deliberação do Tribunal e sem qualquer confirmação sobre a sua exatidão.

Nesse contexto, a experiência revelou que a decisão mais acertada é exigir que os órgãos e entidades passem a informar diretamente nos relatórios de gestão os cargos e atividades do plano de cargos em que há ocorrência de servidores terceirizados em situação irregular, acompanhados, entre outros elementos, do quantitativo de recursos humanos envolvidos e das respectivas medidas saneadoras. Tais informações já constarão do Relatório de Gestão do exercício de 2011.

XI - Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, propõe-se que o Tribunal adote o seguinte encaminhamento:

a) considerar parcialmente cumprido o cronograma de substituição de postos de trabalho irregularmente terceirizados na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional consignado no Acórdão TCU 1520/2006-Plenário;

b) 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, alertando-os 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 caracterizada omissão ou conduta a ele imputável;

c) determinar à Segecex que, em conjunto com a 8ª Secex, defina estratégia de fiscalização nos órgãos/entidades alcançados pelo Acórdão 1520/2006-Plenário, com a finalidade de identificar práticas omissivas ou comissivas que afrontem os preceitos constitucionais (art. 37, inc. II, CF) e/ou legais (Decreto 2.271/97), dando continuidade ao monitoramento objeto destes autos; e

d) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dê ciência desta deliberação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.”

3. Anuindo sugestão do titular da 8ª Secex, determinei o encaminhamento de cópia da supratranscrita instrução à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEGES/MP para que apresentasse suas considerações a respeito do que fora proposto pela unidade técnica.

4. As considerações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foram examinadas na instrução de fls. 565/566, nos seguintes termos:

“Trata-se do Ofício nº 562/GAB/SEGES-MP, de 24 de junho de 2011, fl. 5, que encaminha a Nota Técnica nº 493/2011/DMI/SEGES-MP, mediante a qual a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresenta ao Tribunal considerações a respeito do pronunciamento de fls. 537/548, vol. 2.

No documento, a Secretaria manifesta-se favoravelmente à proposta de encaminhamento apresentada pela 8ª Secex, tecendo, no entanto, alguns esclarecimentos sobre a matéria.

No primeiro deles, a unidade afirma que a variação do número de terceirizados entre 2006 e 2010 em discordância com o Decreto 2.271/97 estaria fora da esfera de decisão do Ministério, dado que os órgãos e entidades públicos federais dispõem de autonomia legal, orçamentária e financeira para elaborar editais, firmar contratos, alterá-los e rescindi-los.

Em seguida, argumenta a ligação estreita existente entre o Termo de Conciliação Judicial firmado com o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Acórdão 1520/2006-Plenário, esclarecendo que todos os documentos elaborados pelo MP fazem menção explícita a ambos.

Tal informação decorre dos textos contidos nos parágrafos 18 e 47, fls. 528 e 532, que recapitulam deficiência registrada ainda na primeira instrução destes autos, quando se verificou que as informações trazidas na Nota Técnica 567/2009/SEGES/MP foram produzidas com o objetivo precípuo de atender ao MPT, visto que ali fora exposto que as entidades que firmaram termo de conciliação individual estariam classificadas como regulares, ao passo que ao Tribunal interessava o número total e efetivo de terceirizações impróprias.

Isso, inclusive, gerou registro específico no Acórdão 106/2010-TCU-Plenário, que determinou:

‘1.4.2 encaminhe ao Tribunal de Contas da União, em até 90 (noventa) dias, os dados solicitados nos quadros abaixo, incluindo os números relativos aos órgãos e entidades que firmaram termo de conciliação individual com o Ministério Público do Trabalho’ (grifos acrescidos)

O órgão ressaltou, também, que o modelo de coleta de dados desenvolvido pelo MP decorre de limitações de ordem legal, material e operacional, as quais não permitiriam o acompanhamento ou intervenção na gestão interna dos demais ministérios, órgãos da Presidência da República e respectivas entidades vinculadas, sob pena de ferir a autonomia administrativa de que dispõem para o exercício de suas competências legais e constitucionais.

Segundo aquela pasta ministerial, a autodeclaração das unidades foi a única forma possível de levantar as informações, procedimento que se assemelharia ao que o TCU pretende adotar ao solicitar que os números de terceirizados sejam informados diretamente nos Relatórios de Gestão.

Por fim, após algumas outras considerações de cunho geral, o Ministério comunica que está consultando individualmente os órgãos e entidades em que persiste a irregularidade para que ratifiquem ou retifiquem os números anteriormente informados, de modo que a partir do segundo semestre de 2011 seja possível adotar as medidas cabíveis, dentro das atribuições do MP, para a substituição da força de trabalho irregular, as quais se resumiriam em ações como autorizar a realização de concurso público ou o provimento de cargos em concursos vigentes, elaborar proposta de projeto de lei visando à criação de cargos, entre outras.

Diante do exposto, reafirmam-se os termos da proposta formulada à fl. 544.’’

5. O titular 8ª Secex anuiu ao que foi alvitado pela diretora.

É o relatório.

VOTO

Em exame o monitoramento da implementação das medidas constantes do Acórdão 1520/2006 - Plenário, que, no essencial, foi exarado nos seguintes termos:

“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 concursados (...);

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;
(...)”.

2. Para melhor entendimento da questão, convém transcrever o que dispôs o art. 1º do Decreto 2.271/1997, a saber:

“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, coteiragem, 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.”

3. Nesta Corte, a questão vem convergindo para um entendimento na linha do seguinte trecho do voto proferido pelo emérito Ministro Marcos Vilaça no 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 exposto 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. A unidade técnica, ao narrar as vicissitudes do processo de substituição de terceirizados por servidores efetivos (concurados), ressalta que o Tribunal ainda não penalizou nenhum gestor, pois a expectativa era de que não mais existiriam trabalhadores nessa situação em 2011.

5. Todavia, o que se observa é uma realidade diferente da idealizada.

6. Com efeito, os órgãos e entidades demonstram dificuldades em efetivar a necessária substituição. Por sua vez, o órgão central de planejamento (o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP), igualmente, não consegue fazer um acompanhamento e controle efetivos do processo de

substituição de terceirizados por concursados, alegando, em suma, que: *“há limitações de ordem legal, material e operacional, as quais não permitiriam o acompanhamento ou intervenção na gestão interna dos demais ministérios, órgãos da Presidência da República e respectivas entidades vinculadas, sob pena de ferir a autonomia administrativa de que dispõem para o exercício de suas competências legais e constitucionais”*.

7. O acompanhamento realizado pela 8ª Secex concluiu, em síntese, que o modelo de coleta de dados sob a responsabilidade do MP não estaria refletindo, fidedignamente, o número efetivo de terceirizados irregulares na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, porquanto o trabalho de intermediação realizado por este ministério foi precário, em razão de ter sido baseado em informações prestadas espontaneamente pelas unidades contidas na deliberação do Tribunal e sem qualquer confirmação sobre a sua exatidão.

8. A solução para tal problema, segundo o juízo da unidade técnica, seria exigir que os órgãos e entidades passassem a informar diretamente nos relatórios de gestão anual, a serem encaminhados ao Tribunal, os cargos e atividades onde há ocorrência de servidores terceirizados em situação irregular, acompanhados, entre outros elementos, do quantitativo de recursos humanos envolvidos e das respectivas medidas saneadoras. No entanto, arremata a diretora da Secex-8, tais informações já constarão dos respectivos relatórios de gestão do exercício de 2011.

9. Destarte, a unidade técnica consolidou a proposta abaixo transcrita, que, tendo sido, preliminarmente, levada ao conhecimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, contou com seu assentimento:

“a) considerar parcialmente cumprido o cronograma de substituição de postos de trabalho irregularmente terceirizados na Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional consignado no Acórdão TCU 1520/2006 - Plenário;

b) 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, alertando-os 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 caracterizada omissão ou conduta a ele imputável;

c) determinar à Segecex que, em conjunto com a 8ª Secex, defina estratégia de fiscalização nos órgãos/entidades alcançados pelo Acórdão 1520/2006 - Plenário, com a finalidade de identificar práticas omissivas ou comissivas que afrontem os preceitos constitucionais (art. 37, inc. II, CF) e/ou legais (Decreto 2.271/97), dando continuidade ao monitoramento objeto destes autos; e

d) determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dê ciência desta deliberação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.”

10. Pelos argumentos elencados pela 8ª Secex e pelos que aduzo abaixo, estou de acordo com a essência da proposta acima oferecida.

11. Se por um lado ficou patente que não se cumpriu, de forma global e no prazo estipulado, a meta acordada de substituição de todos os terceirizados, em situação irregular, por servidores efetivos, de outro se demonstrou que esforços foram feitos, principalmente no âmbito do órgão central de planejamento, o MP.

12. Ademais, diferentemente do processo de contratação dos terceirizados, que, em geral, ocorre de forma incremental, como é a própria natureza do planejamento no Brasil (e bem assim de quase todo o processo orçamentário), a dispensa nem sempre tem condições de seguir tal rito.

13. Tal hipótese não pode ser negligenciada pelo Tribunal, a exemplo da seguinte justificativa apresentada pelos ministros de Estado da Educação e do Planejamento, ao requererem a prorrogação, por dois anos, do prazo para substituição de terceirizados alocados nos hospitais universitários: *“a demissão imediata dos contratados que atuam nos HUs redundaria em graves prejuízos à saúde e ao interesse público, dado que se refletiria em uma enorme diminuição de oferta de serviços de saúde à*

população carente e milhares de famílias ficariam sem o seu sustento; mais especificamente, ensejaria a redução de 4.100 leitos hospitalares, sem considerar os serviços mantidos exclusivamente por pessoal terceirizado”.

14. Em que pesem tais reveses, há que se atentar para a necessidade de que a situação não se afaste da legalidade. O processo de terceirização na Administração Pública Federal é, por certo, uma opção discricionária de política de governo. Porém, tal política encontra limites estabelecidos, inteligentemente, no mencionado decreto, com o objetivo de que, neste caso, não se desvirtue o Estado de suas funções primárias.

15. Assim sendo, cabe ao Tribunal acompanhar de perto tal processo para que, se for o caso, responsabilizar e punir o gestor que, de forma omissiva ou comissiva, contribua para que o problema da substituição de terceirizados por concursados se prolongue para além do razoável.

16. Nesta linha, é pertinente a proposta da unidade técnica de que, concomitante à fixação de novo prazo (31/12/2012), seja feito um processo de acompanhamento direto, mediante fiscalizações, e indireto, por meio da verificação das informações pertinentes que deverão constar nos relatórios de gestão a serem encaminhados anualmente ao Tribunal pelos os órgãos e entidades envolvidos.

Diante disso, acolhendo a essência do parecer da 8ª Secex, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 2681/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-016.954/2009-5 (com 01 volume e 02 anexos)
- 1.1 Apensos: TCs 030.278/2008-0, 006.744/2006-0, 010.794/2009-2, 017.876/2005-9 e 023.350/2010-5
2. Grupo I – Classe VII – Monitoramento
3. Unidade: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGES/MP
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 8ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento da implementação das medidas constantes do Acórdão 1520/2006 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

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;

9.4. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que dê ciência desta deliberação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

10. Ata nº 42/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2681-42/11-P.

13. Especificação do quorum:

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

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral