

PROJETO DE LEI Nº , DE 2012

(Do Sr. PADRE JOÃO)

Revoga dispositivos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de permissão e de concessão de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei revoga dispositivos da Lei nº 8.987, de 1995, que permitem a contratação de terceiros por empresas concessionárias de serviços públicos.

Art. 2º Ficam revogados os §§ 1º, 2º e 3º do art. 25 da Lei nº 8.987, de 1995.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Embora a terceirização não seja recente na história do Brasil, a adoção deste processo foi intensificada e disseminada no âmbito da reestruturação produtiva que marcou os anos 90, quando o tema ganhou destaque na agenda de governos, trabalhadores e empresários e tornou-se objeto de inúmeras análises. Passado esse período, ainda que a terceirização tenha assumido dimensões significativas, sendo utilizada como um dos principais instrumentos para a precarização das relações de trabalho, a

presença do tema no debate nacional diminuiu gradativamente. Os efeitos negativos que a questão exerce sobre as condições de trabalho, em vez de provocarem reflexão e discussão, incorporaram-se ao cotidiano das empresas.

No setor elétrico é possível identificar três tipos preponderantes de atividade: distribuição, geração e transmissão de energia elétrica. Cada uma dessas atividades tem características distintas:

Distribuição - agrega maior número de atividades e também maior necessidade de mão-de-obra. A principal função é garantir o fornecimento de energia elétrica às diferentes classes de consumidores: residenciais, industriais, comerciais, rurais, setor público e outros. As empresas de distribuição têm como clientes os consumidores e, ao mesmo tempo, são clientes das empresas geradoras e transmissoras de energia. As ocorrências são menos previsíveis e podem demandar contingente de mão-de-obra extraordinariamente grande;

Geração - tem a função de produzir a energia elétrica para as distribuidoras levarem aos consumidores. Caracteriza-se por um grande investimento em capital fixo e baixa densidade em mão de-obra. A maior demanda de mão-de-obra ocorre na construção das usinas. Depois de iniciadas as operações, as demandas extraordinárias de mão-de-obra são em geral programadas e relacionadas à manutenção. As duas principais fontes de geração de energia elétrica no Brasil são de origem hidráulica e de origem térmica. As fontes de origem térmica demandam, em geral, maior contingente de mão-de-obra, principalmente na parte de manutenção;

Transmissão - tem a função de levar a energia das usinas geradoras às empresas de distribuição. Também tem baixa densidade de mão-de-obra e a maior parte das atividades é programada.

O setor de energia elétrica no Brasil passou por profundas transformações nos anos 90, em particular, no que se refere ao modelo institucional liderado pelo Estado. Destaca-se nessas transformações a privatização, principalmente das concessionárias estaduais de distribuição.

A privatização do setor teve início ainda no governo Collor com a inclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 1992. Entretanto, o processo ocorreu efetivamente em 12/06/1995, com a venda da Elétrica (nome fictício), concessionária de distribuição de energia de

determinado estado brasileiro. Em seguida também foi vendida a Cia 2 (também nome fictício), de outro estado, em 21/05/1996. O processo marcou o retorno da participação do capital privado e estrangeiro ao setor (Observatório Social, 2001).

Neste contexto, foi promulgada a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal.

O artigo 25, parágrafo 1º, da referida Lei diz que

"a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

Artigo similar foi adotado também na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97) em seu artigo 94, inciso II.

Esses dispositivos, em nosso entendimento, foram acrescentados em ambas as leis, visando acima de tudo, tornar as empresas que faziam parte do Plano Nacional de Desestatização, mais "atrativas" ao capital privado, dado o fato de que ao explicitar a permissão da terceirização em atividades – fim, sinalizava veladamente que estas empresas poderiam reduzir seus custos trabalhistas.

Na época da sistematização das leis trabalhistas no Brasil, na década de 40, a terceirização ainda não era um "fenômeno", e, por isso, não mereceu destaque. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) faz menção apenas a duas formas de subcontratação de mão de obra na construção civil – a empreitada e a subempreitada (artigo 455) e a pequena empreitada (artigo 652, inciso III, alínea "a").

A primeira regulamentação da matéria só ocorreria em 1974, com a edição da Lei nº 6.019/1974, que dispõe sobre o trabalho temporário em empresas urbanas. Nove anos depois, a Lei nº 7.102/1983, posteriormente alterada pela Lei nº 8.863/1994, regulamentaria a contratação de serviços de segurança bancária e vigilância.

Contudo a CLT, em seu artigo. 581, § 2º dispõe que se entende por atividade-fim "a que caracterizar a unidade do produto, operação ou objetivo final, para cuja obtenção todas as demais atividades converjam, exclusivamente em regime de conexão funcional", ou seja, é aquela incluída no objeto social do contrato social da empresa.

A Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho denota o entendimento de que a transferência da atividade-fim, ou seja, a atividade principal, para uma prestadora de serviços externa é ilegal. Nesses casos, um vínculo empregatício entre a tomadora de serviços e o trabalhador terceirizado é automaticamente formado, exceto quando o trabalho for temporário. Por essa razão, trabalhadores terceirizados deverão ser responsáveis pelas atividades-meio, isto é, aquelas acessórias, como limpeza, segurança e outros serviços especializados, objetivando possibilitar que os empregados efetivos da empresa desempenhem a atividade principal. Todavia, vale lembrar que mesmo quando desempenhando atividades-meio, a relação de trabalhadores terceirizados com a contratante dos serviços não poderá ser pessoal e nem subordinada diretamente.

Portanto, para o conjunto dos trabalhadores o entendimento é de que é ilegal a terceirização ligada diretamente ao produto ou serviço final, ou seja, a atividade-fim.

A terceirização no setor elétrico surgiu em um contexto de redefinição do modelo setorial, caracterizado pela forte transferência do controle acionário do setor público para o privado. Também surgiu num ambiente de redefinição da forma de apuração das tarifas e pela criação de um ambiente concorrencial entre os diversos agentes do setor, predominando uma lógica privada de atuação. Essa lógica, centrada no lucro, introduziu de modo forte a terceirização em várias atividades. Atividades e/ou processos mais terceirizadas no setor

A terceirização é empregada de modo bastante acentuado no setor e a forma como o setor é regulado pela Aneel, em particular no que se refere à definição das tarifas, traz um forte estímulo à sua implementação. A agência reguladora adota um modelo de reajustes tarifários anuais e de revisão tarifária periódica (em geral, a cada quatro anos). Esse modelo define a estrutura de custo de cada empresa, assegura o retorno ao capital e, ao mesmo tempo, busca transferir ao consumidor uma pequena parte dos ganhos de produtividade.

No modelo tarifário desenvolvido pela Aneel, é criada a empresa de referência. Ela funciona como “empresa-espelho” da concessionária que passará pela revisão tarifária. Nessa comparação, a Aneel define o contingente de mão-de-obra necessário para atender ao público daquela área de concessão e considera apenas os custos de pessoal restritos

à Lei, ignorando eventuais benefícios e direitos adicionais dos trabalhadores conquistados em Acordos e Convenções Coletivas de Trabalho. Desse modo, indiretamente, o órgão regulador acaba contribuindo para a terceirização da força de trabalho já que, na maioria das vezes, apenas desse modo a concessionária consegue se igualar aos padrões de custo da empresa-espelho. Assim, observou-se um crescimento no nível de terceirização no setor, ao mesmo tempo em que houve drástica redução do número de empregados do quadro próprio das empresas.

As mudanças promovidas recentemente pela Aneel, no contexto do 3º Ciclo de revisão tarifária, apesar das mudanças no que tange às “empresas de referência”, que passam agora a ser baseadas em dados reais de empresas operantes (modelo de Benchmarking), a princípio não parecem que irão desestimular o crescimento da terceirização no setor, podendo inclusive acentua-lo.

Em 1994, o setor elétrico brasileiro contava com cerca de 183.380 trabalhadores próprios nas empresas concessionárias. Uma década mais tarde, em 2005, este contingente de trabalhadores havia sido reduzido para 94.398. Levando em conta alguns fatores, como a taxa de crescimento do setor elétrico, especificidades técnicas, relação com a demanda de trabalho e inúmeros relatos de processos de terceirização nas empresas concessionárias, é possível supor que a diferença no número de trabalhadores próprios tenha sido compensada pela contratação de trabalhadores terceirizados.

A terceirização avança no setor elétrico além das atividades que se convencionou chamar de atividades de apoio e, mais especificamente, atividades de apoio à gestão: de apoio administrativo, em áreas como limpeza, segurança interna, transporte e alimentação (DIEESE, 2004). Algumas atividades, que há algum tempo eram desenvolvidas internamente e estavam ligadas a ampliações da capacidade instalada, como o desenvolvimento de projetos, a construção de usinas, linhas de transmissão e distribuição, subestações, entre outras, deixaram de ser executadas. Em alguns casos, restaram internamente apenas pequenas equipes de supervisão e inspeção dessas tarefas.

As atividades de manutenção de usinas, redes e equipamentos são cada vez mais terceirizadas. No caso das empresas geradoras e transmissoras essa terceirização encontra ainda maior apelo tendo em vista que muitas dessas atividades de manutenção são regulares e

programadas. Desse modo, equipes inteiras de manutenção são contratadas de outras empresas ficando, no máximo, a supervisão sob a responsabilidade da empresa contratante.

Observa-se também a ampla terceirização de muitas atividades que interagem diretamente com os consumidores. Destaca-se o atendimento ao consumidor, seja de modo físico (cada vez menor), seja por meio eletrônico, por meio de centrais de atendimento (call center). Em ambas as formas, o atendimento realizado por equipes de empregados próprios é cada vez menos visível.

Também é grande a terceirização das equipes de eletricitistas, mesmo sendo essa a principal atividade do setor. As atividades de ligação, corte e religação são, em geral, realizadas por trabalhadores terceirizados. Leitura de medidores e entrega de faturas são, em sua quase totalidade, realizadas por trabalhadores terceirizados.

No caso do setor elétrico, é possível afirmar que existe tanto a terceirização caracterizada pela contratação de uma ou mais empresas terceiras, que alocam trabalhadores para a realização de algum serviço ou parte do processo produtivo no interior da empresa contratante; quanto à terceirização decorrente da desativação parcial ou total de setores, passando o serviço a ser prestado externamente por terceiras (DIEESE, 2004).

Em alguns casos, atividades inteiras são realizadas exclusivamente por trabalhadores terceirizados. Leituras e entregas de faturas são algumas delas. Em outros casos, podemos verificar contingentes de empregados terceirizados e do quadro próprio trabalhando conjuntamente, como é comum com os eletricitistas.

Na atividade de distribuição, a necessidade de atender toda a área da concessão obriga as concessionárias a ter uma estrutura de atendimento ao consumidor maior e mais distribuída num determinado território. Essa situação permite a possibilidade de tipos de terceirização por meio de eventuais parcerias com outras empresas ou mesmo órgãos públicos. Esse tipo de possibilidade, entretanto, ainda é pouco perceptível no setor.

A terceirização, como já visto, é generalizada no setor, com variações de acordo com a atividade de cada segmento (distribuição, geração e transmissão). Para a parte administrativa de apoio são contratadas empresas de segurança, limpeza e manutenção, a maioria especializada nas áreas em que atuam. No atendimento ao público por meio remoto são contratadas empresas especializadas em telemarketing passivo e na área operacional.

São inúmeras as empreiteiras que atuam na área de energia elétrica em todo o país. É preciso diferenciar as formas de contratação de empresas terceiras no setor a partir da natureza distinta de propriedade do capital. As empresas controladas pelos governos estadual e federal contratam por meio de licitação dentro das normas estabelecidas na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. As empresas privadas têm suas formas próprias de contratação.

O fato de a terceirização ser generalizada no setor tem levado sindicatos de trabalhadores a realizar inúmeras denúncias de práticas abusivas junto aos órgãos públicos, em especial, ao Ministério Público do Trabalho. É forte a resistência sindical à ampliação da terceirização, em particular nas atividades consideradas fins da empresa, tratada como interposição fraudulenta de mão de obra.

Além dos motivos expostos, segundo estudo do DIEESE (Terceirização e Morte no Setor Elétrico) a incidência de mortes no trabalho para os terceirizados chega a ser 4,5 vezes maior do que para os trabalhadores próprios. A falta de qualificação e a precarização do trabalho dos terceirizados, justificam esses números.

Dessa forma, se faz necessário, de forma urgente, que os parágrafos do artigo 25 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, sejam revogados, fazendo assim com que os trabalhadores do setor elétrico nacional, passem a contar com os mesmos direitos do conjunto de trabalhadores. A intensificação do processo de terceirização no setor elétrico nacional, além de mortes, causa insegurança no nosso sistema elétrico, perda da qualidade e mau atendimento ao público.

Sala das Sessões, em de de 2012.

Deputado PADRE JOÃO