



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
COORDENADORIA DE NORMAS E ORIENTAÇÃO
SEÇÃO DE LEGISLAÇÃO APLICADA

Parecer: SELEG/CONOR/AUDIN - MPU/Nº 0358/2003

Referência : E-mail de 10/12/03. Prot. AUDIN nº 03PE/00277.

Assunto : Terceirização do serviço de transporte.

Interessado: Secretaria Regional. Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região.

A Senhora Secretária Regional da 18ª Região encaminha, para análise e parecer desta Auditoria, consulta exarada nos seguintes termos:

"Face a insuficiência de servidores no quadro para atender as necessidades do órgão e recomendações constantes no relatório de correição, encaminhado a esta Regional através do Ofício nº 2167/03, de 02.12.2003, processo 08130-47/03, consultamos essa Auditoria Interna:

"- se existe amparo legal para a terceirização do serviço de transporte.

Caso positivo, quais os procedimentos para a citada terceirização; é considerada despesa contínua; qual a classificação para a presente despesa."

2. Em resposta à consulta, informamos que o entendimento desta **Auditoria Interna do Ministério Público da União** sobre o tema, está pacificado no parecer AUDIN nº 041/2003, conforme segue:

"PARECER SELEG/CONOR/AUDIN/MPU/Nº 041/2003

(...)

Esta Auditoria Interna do MPU já se manifestou sobre essa matéria, com o entendimento favorável à contratação de empresa prestadora de serviços, considerando acessórios, instrumentais ou complementares, de acordo com o Decreto nº 2.271/97, exarado no Parecer AUDIN nº 1474/2002, parcialmente reproduzido a seguir:

"Justifica-se a Secretaria de Pessoal do órgão consulente, a necessidade da contratação dos serviços inerentes às atividades-meio, mediante empresas interpostas, permitindo que a administração obtenha um serviço de melhor qualidade e eficiência, conseqüentemente a redução dos custos operacionais.

Essa matéria teve por regulamento no Poder Executivo o Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, especialmente no caput do art. 1º, o qual admite-se a execução indireta de atividades materiais acessórias e complementares, embora com restrições no parágrafo segundo, excluindo a execução indireta para as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, conforme abaixo transcrito:

'Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as

djl033-2003_terceirizacaoPRT18.doc



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
COORDENADORIA DE NORMAS E ORIENTAÇÃO
SEÇÃO DE LEGISLAÇÃO APLICADA

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. (grifamos)*

§ 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.'*

Considerando a terceirização ser matéria polêmica no serviço público federal, causadora do ajuizamento de inúmeras ações na Justiça do Trabalho, aduzindo-se o Tribunal Superior do Trabalho a manifestar o seu entendimento mediante o Enunciado nº 331, aprovado em 17 de dezembro de 1993, é de bom alvitre transcrever a sua redação:

'Contrato de prestação de serviços - 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 Federal);*

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 de serviços especializados ligados à atividades 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."*

O entendimento proferido no Enunciado nº 331 do TST, coaduna com a regulamentação prevista no Decreto nº 2.271/97, especialmente no inciso III ao trazer definições positivas da terceirização legalmente admissível. Além de especificamente acolher a contratação de serviços de vigilância, de conservação e limpeza, o Tribunal admite contratação de serviços ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

Além disso, vale acrescentar que a prática de atos administrativos que demanda de delegação de competência formal, ainda que sejam tidos como atividades-meio em relação à finalidade do órgão público, não admite transferência contratual a pessoas estranhas à administração pública. Ficam, portanto, excluídas da hipótese de execução indireta atividades que importem expedição de autorizações, licenças, certidões ou declarações, bem como atos de inscrição, registro ou certificação, e ainda os atos de decisão ou de homologação em processos administrativos.

No que tange à terceirização, vale trazer a lume o magistério do professor Sérgio Pinto Martins, "terceirização consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa. Essa contratação, esclarece o mesmo



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
COORDENADORIA DE NORMAS E ORIENTAÇÃO
SEÇÃO DE LEGISLAÇÃO APLICADA

jurista, pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços, como ocorre na necessidade de contratação de serviços de limpeza, de vigilância ou até de serviços temporários."

Inicialmente essa matéria foi objeto de discussão no âmbito da administração pública federal, principalmente nos tribunais, atualmente está sendo adequada às necessidades de cada órgão, sem a interferência nas atividades fins, bem como na execução dessas atividades, ou seja, sem a substituição de servidores e empregados públicos, conforme as disposições contidas no art. 81, parágrafo único e incisos I, II, e III da Lei nº 10.524, de 25/07/2002, que trata as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003, a seguir transcrito:

'Art. 81. O disposto no § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da legalidade ou validade dos contratos.

Parágrafo único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade, na forma de regulamento; (grifamos)

II - não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente;

III - não caracterizem relação direta de emprego.'

Pelo que foi delineado na nova lei de diretrizes orçamentárias, a terceirização depende de regulamentação interna de cada órgão; no caso em questão, recomendamos que seja regulamentada no âmbito do Ministério Público da União.'

Além do exposto contido no Parecer AUDIN retro, vale salientar da necessidade de observação das disposições dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, considerando que os contratos de terceirização, relativos à execução indireta de atividades da Unidade deverão ter como pressuposto, a obtenção de serviços de melhor qualidade e eficiência, além da conseqüente redução de custos operacionais. Diante disso, recomendamos a consulente encaminhar ao Senhor Diretor-Geral da Secretaria do Ministério Público do Trabalho, expediente com as devidas justificativas para apreciação, tendo em vista que a terceirização depende de regulamentação, de acordo com o inc. I do art. 81 da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 10.524/2002."

3. Quanto à classificação da despesa com serviços de terceirização, citamos a lição do ilustre Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹:

"Até o advento da Lei de Responsabilidade fiscal a contabilização dos serviços prestados por terceiros aos órgãos públicos poderia ser enquadrado, segundo as regras da vetusta Lei nº 4.320, de 17 de março 1964, em quatro distintos elementos.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, - Lei de Responsabilidade Fiscal - cuidou do tema empregando duas expressões

¹ Responsabilidade Fiscal. Questões Práticas. Brasília jurídica. p.65 a 68.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
COORDENADORIA DE NORMAS E ORIENTAÇÃO
SEÇÃO DE LEGISLAÇÃO APLICADA

diferentes: no art. 18, §1º, contratos de terceirização de mão-de-obra; no art. 72, serviços de terceiro.

Estabelece o §1º do art. 18 da lei de Responsabilidade Fiscal:

'Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".(grifos acrescidos)

O parágrafo primeiro do art. 18 definiu regra específica e nova para a contabilização de "terceirização de mão-de-obra". Deve ser lido e interpretado com o art. 72.

....omissis...

Atentando-se para a titulação dos elementos de despesa existentes, tem-se o seguinte:

Elemento 35 - "serviços de consultoria"
Elemento 36 - "outros serviços de terceiros - pessoa física"
Elemento 37 - "locação de mão-de-obra"
Elemento 39 - "outros serviços de terceiros - pessoa jurídica"

(...)

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu norma que pode afetar a transição de atividades da Administração Pública para terceiros, dependendo sobretudo da exegese que for adotada. Dispõe essa norma o seguinte:

'Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.'

....

Diagramando-se as diversas exegeses e as expressões que possuem mais de um possível sentido, tem-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
COORDENADORIA DE NORMAS E ORIENTAÇÃO
SEÇÃO DE LEGISLAÇÃO APLICADA

Despesa com serviços de terceiros

Σ da despesa realizada nos elementos 36 e 39

Σ da despesa realizada nos elementos 35, 36, 37 e 39

Σ da despesa realizada no elemento 37, que tenha por objetivo substituir servidores e 39"

É a orientação.

Brasília, 15 de dezembro de 2003.

Djalma Aires Carvalho Júnior
Técnico Administrativo

JOSÉ GERALDO DO ESPÍRITO SANTO SILVA
Chefe da Seção de Leg. Aplicada

De acordo.
À consideração da Sra. Auditora-Chefe.

Aprovo. Em 18/12/2003.
Encaminhe-se à SR/PRT18.

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM
Coordenador de Normas e Orientação

RUTH MARIA DA SILVA MOURA
Auditora Chefe