



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

AUDIN/MPU
Protocolo N°
02AT/00867

Referência : Ofício DG nº 284 (Prot. AUDIN nº 02DV/00551)
Assunto : Terceirização de serviços de transporte
Interessado : Ministério Público do Trabalho

O Senhor Diretor-Geral da Secretaria do Ministério Público do Trabalho solicita manifestação desta Auditoria Interna sobre a terceirização de serviços de transporte no âmbito do MPT, conforme exposto a seguir:

“Sirvo-me do presente para solicitar a manifestação dessa douda Auditoria Interna quanto à terceirização de serviços de transporte no âmbito do MPT, a exemplo da recente Decisão do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, constante do Despacho proferido nos autos do Processo 1.00.000.002545/2002-75, cópia anexa.

Esta Administração verificou junto à PGR que a terceirização citada ocorreu baseada no quadro deficitário de Técnicos de Apoio Especializado (especialidade = Transporte), e no princípio da economicidade da Administração Pública. Entretanto, se faz necessária esta consulta, vez que pairam dúvidas quanto à legalidade, ou não, da concessão de diárias, em viagens a serviço, principalmente no âmbito das Procuradorias Regionais do Trabalho, quando, provavelmente, os “motorista terceirizados” terão que conduzir Membros para atuação em procedimentos institucionais nos Municípios distante, cujos deslocamentos são cobertos com pagamentos de diárias e/ou meias-diárias.”

Preliminarmente, ressaltamos que por solicitação do Senhor Secretário-Geral Adjunto, em exercício, do MPF, esse assunto já foi objeto de estudo desta Auditoria Interna, que após minucioso estudo dos autos constantes do processo a que faz referência o consulente, e de justificativa das Secretarias de Pessoal e de Administração, com entendimento favorável à



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

contratação de serviços de transporte por empresas interposta, conforme Parecer AUDIN nº 01474/2002, a seguir reproduzido:

“Justifica-se a Secretaria de Pessoal do órgão consulente, a necessidade da contratação dos serviços inerentes às atividades-meio, mediante empresas prestadoras de serviços, 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 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.”



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

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 número 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 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."

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.



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

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 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



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

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;

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 pela nova lei de diretrizes orçamentárias, a terceirização depende de regulamentação interna de cada órgão, no caso em comento, recomendamos que seja regulamentada no âmbito do Ministério Público da União.

Pelo exposto, entendemos possível a terceirização das atividades inerentes a serviços de transporte, desde que observada o art. 81, parágrafo único e incisos I, II e III da Lei nº 10.524, de 25/07/2002, c/c os artigos 16, 17 e parágrafos, da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Posteriormente, com a eminência de terceirização de parte dos serviços de transporte da PGR, o Senhor Secretário de Administração solicitou, manifestação desta Auditoria Interna sobre a viabilidade de contratação de seguro total para os veículos oficiais. Tendo esta Auditoria manifestado mediante o Parecer AUDIN nº 02004/2002, a seguir:

“Esse assunto foi objeto de estudo por esta Auditoria Interna, cujo entendimento foi dado no Parecer datado de 09/07/1.999, transcrito a seguir:



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

“O Secretário de Administração do Ministério Público Federal, face ao aumento de acidentes com os veículos oficiais e sinistros e também aos procedimentos adotados pelos órgãos do Poder Judiciário, solicita análise desta Auditoria Interna sobre o documento em epígrafe encaminhado pela Coordenadoria de Serviços Auxiliares referente a contratação de um serviço de seguro total para os veículos oficiais desta PGR.

Em tendimento a questão suscitada, ratificamos entendimento anteriormente emanado por esta AUDiN sobre este assunto, lembrando que a IN/SEDAP n.º 183, de 08/09/86, que normatiza os procedimentos da administração pública, quando da ocorrência de acidente de trânsito envolvendo veículos oficiais preceitua no seu item 22:

“22. A contratação de seguro contra terceiros de veículo oficial deve ser precedida de minuciosa análise sobre sua conveniência, devendo tal procedimento levar em consideração:

os dados estatísticos sobre o número e a gravidade dos acidentes, em relação ao total da frota/ano;

custo da despesa necessária àquela modalidade de seguro;

a disponibilidade financeira bem como a previsão orçamentária na forma da legislação específica (grifo nosso); e

a necessidade de apurar-se a culpabilidade em acidente com veículos oficiais, com a conseqüente definição da responsabilidade civil.”

Além dos procedimentos estabelecidos na citada IN, que julgamos necessários observar, deverá também ser verificado os benefícios decorrentes do seguro se irão justificar o custo, posto que o seguro da frota de veículos oficiais no MPF sem aquelas informações poderá levar a uma despesa de tal envergadura que



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

representaria a substituição mensal de boa parte desta frota, principalmente tendo em vista que os sinistros estão sujeitos ao ressarcimento por parte do agente causador, inclusive com definição de responsabilidade civil.

Concluimos que a contratação do seguro para carros oficiais só poderá ser efetuada em casos especiais ou se verificadas as condições elencadas no item 22 supramencionado da IN/SEDAP 183/86, observando, ainda, o contido no artigo 30, § 3º, do Decreto-Lei n.º 200/67, que determina, aos responsáveis pela administração, a produção do máximo rendimento e a redução dos custos operacionais

Convém salientar que, cabe ao condutor de veículo oficial o dever indeclinável de tê-lo sempre sob seu controle, mantendo o uso de velocidade moderada e abstenção de malabarismos indevidos, bem como o zelo pelo sistema de segurança, mantendo sempre em boas condições de funcionamento, freios, indevidos, sinais luminosos, etc.

Lembramos que a Administração caberá exercer ação continuada de conscientização, realizando periodicamente cursos de reciclagem enfocando noções de relações humanas, legislação de trânsito, direção defensiva, primeiros socorros e manutenção operacional.”

Em resposta à consulta, ratificamos o entendimento do Parecer supra, com a recomendação de que os riscos enumerados pelo consulente e demais que possam vir a ocorrer, inclusive quanto ao prazo para solução de sinistro, em face da terceirização de parte do serviço de transporte, deverão constar de cláusulas contratuais, responsabilizando a contratada por todo e qualquer dano causado ao patrimônio do **Contratante** ou de terceiros, decorrente da execução dos serviços contratados, conforme medidas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal.”

Considerando a terceirização no âmbito da Administração Pública Federal, ser limitada as atividades inerentes a




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

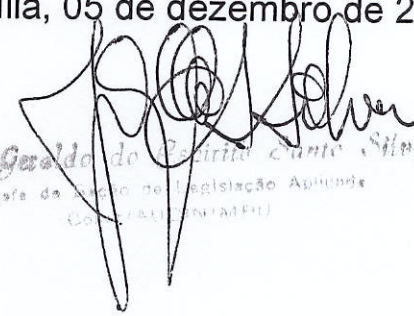
área meio da organização, desde que atenda às exigências legais elencadas nos Pareceres supracitados, a Administração deverá proceder levantamento das necessidades de cada Unidade, mediante planilha, computando todas as despesas necessárias ao seu atendimento, comparando o custo com servidores do quadro e os serviços terceirizados pretendidos, demonstrando ser mais vantajoso.

Por fim, em resposta ao questionamento do consultante pertinente ao pagamento de diárias a terceirizados para o atendimento a membros nos deslocamento a outros municípios distantes da sede, esclarecemos que para o atendimento dessas necessidades são contratados serviços, que, para a sua execução, serão contratadas empresas mediante processo licitatório. Sendo assim, não há que se falar em pagamento de diárias.

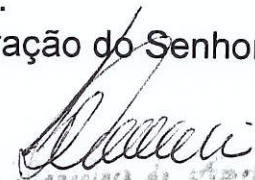
É o entendimento.


Brasília, 05 de dezembro de 2002.


Pedro Alves da Silva
Analista Administrativo
SELEG/CONOR/AUDIN


José Gualdo do Espírito Santo Silva
Chefe de Seção de Legislação Aplicada
CONOR/AUDIN/MPU

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.


Sebastião Gonçalves de Almeida
CONOR/AUDIN/MPU
Coordenador


MPT
05/12
Francisco M. Barros Neto
M. P. U.
Auditor-Chefe
pdr050-2002.doc