



AUDIN/MPU  
Parecer N°  
2002/01925

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

02AR/00762

Referência : OFÍCIO/PRR/RJ/SR n.º 32 (Prot. AUDIN n.º 02AR/01075)  
Assunto : Terceirização. Contratação indireta de serviços de transporte e telefonia.  
Interessado: Procuradoria Regional da República da 2ª Região

A Senhora Secretária Regional da PRR/2ª encaminha, para análise e manifestação desta Auditoria Interna, o seguinte questionamento:

“Portanto, servimo-nos do presente para consultar V.Sa. sobre a possibilidade de se contratar motoristas e telefonistas para esta PRR-2ª Região, considerando o número insuficiente à demanda de trabalho existente nesta Regional, a fim de liberar alguns dos motoristas e telefonistas, com formação, para sustentar a atividade fim da Unidade.”

Em deferência à solicitação, sobre o assunto em tela a Auditoria Interna proferiu o Parecer/AUDIN/MPU n.º 01474/2002, cujo teor passaremos a reproduzir:

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.”*

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:



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

*“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 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,



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

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;*

*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 orçamentária, 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.”

Haja vista as considerações supra, convém salientar que o entendimento exarado no Parecer/AUDIN/MPU n.º 01474/2002, aplica-se para todas as atividades objeto de execução indireta relacionadas no § 1º do art. 1º do Decreto n.º 2.271/1997.

Por oportuno, sobre a possibilidade de se concretizar as contratações questionadas pelo consulente, cumpre registrar as informações exaradas no Parecer/AUDIN/MPU n.º 01203/2002:

“Assim sendo, a contratação dos serviços em comento obedecerá ao disposto na Lei nº 8.666/93, ao Decreto nº 2.271/97 e aos dispositivos da IN nº 18/97 no que tange à necessidade de disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua. Vale ressaltar que é prudente fazer constar do processo a devida justificativa para tal contrato.



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

Lembramos, ainda, que a Unidade deverá observar os preceitos legais referentes ao processo licitatório, dentre eles a manutenção do caráter competitivo, objetivando sempre a maior participação de concorrentes, além de estabelecer critérios objetivos de julgamento que proporcionem igualdade de competição.

Convém avaliar, também, os valores praticados no mercado com o fim de comprovar a exequibilidade e a aceitabilidade do preço contratado ante os vigentes, evidenciando assim a vantajosidade para a Administração.”

Ao ensejo, considerando que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 prevê a possibilidade de terceirização condicionada à regulamentação, *in casu*, no âmbito do Ministério Público da União, a despeito da demanda de trabalho da Unidade, recomendamos que o procedimento proposto pelo consultante seja concretizado tão-somente após prévia regulamentação, a fim de evitar, também, desvio de função.

Por fim, haja vista que o assunto está sendo tratado no âmbito do MPU, sugerimos que a questão em tela seja dirimida junto à Administração do MPF.

É a informação.

Brasília-DF, 16 de outubro de 2002.

**SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**  
Analista de Controle Interno

**José Geraldo do Espírito Santo Silva**  
Chefe da Seção de Legislação Aplicada  
Coord. ALLEGIA/MPU

De acordo.  
À consideração do Sr. Auditor-Chefe.

**Sebastião Gonçalves de Oliveira**  
CONOR/AUDIN/MPU  
Coordenador

à PRR/29  
18/11  
**Francisco M. Barros Neto**  
M.P.U.  
Auditor - Chefe