



## **Principais aspectos da terceirização pela Administração Pública (Parecer)**

**DEMÉTRIUS AMARAL BELTRÃO**

Professor Titular da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Poços de Caldas - PUC/MG. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário - IBET. Procurador-Geral do Município de Pouso Alegre - MG. Advogado.

**HENRIQUE CASSALHO GUIMARÃES**

Mestre em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Subprocurador-Geral do Município de Pouso Alegre - MG. Advogado.

Resumo: O presente parecer tem por objeto analisar, a partir da ordem jurídica posta e da jurisprudência, a possibilidade de contratação indireta de pessoal - terceirização - pela Administração Pública. Enfrenta-se, de forma objetiva, a possibilidade de se terceirizar determinadas atividades no Poder Público, seus limites e as responsabilidades que podem advir do contrato de terceirização.

Palavras-chaves: terceirização - poder público - limites.

*Abstract:* This opinion aims at analyzing, based on rule of law and case law, the possibility of indirect hiring of personnel - outsourcing - by Public Administration. It is faced, objectively, the possibility of out-

sourcing certain activities in Public Authority, its limits and responsibilities which may arise from an outsourcing contract.

*Keywords:* outsourcing - public authority - limits.

### *1. Consulta*

Consulta-nos o ilustre Superintendente Municipal de Gestão de Recursos Materiais, por meio de Comunicação Interna, acerca da constitucionalidade da terceirização, pela Administração Municipal, de determinadas funções que especifica. Em resposta, tecemos os apontamentos que seguem.

### *2. Preâmbulo*

A terceirização pela Administração Pública é tema complexo, que inadmite resposta imune a críticas. Sua aparente oposição ao princípio constitucional do concurso público é o principal ingrediente da celeuma entre aqueles que se debruçam sobre o tema. Mas não é só. A tese recentemente fixada pelo Supremo Tribunal Federal - no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 324 e do Recurso Extraordinário nº 958252 - e o Decreto Federal nº 9.507/2018 trazem relevantes pontos à temática, que fomentam o debate e denotam ainda mais a inexistência de um posicionamento peremptório quanto à terceirização. Sem embargo, há parâmetros que devem ser sopesados pelo gestor público que cogita se valer da terceirização, de-

monstrá-los é o que tenciona o presente parecer.

### *3. A terceirização na Administração Pública*

Ao considerar a terceirização como “a locação de mão de obra ou a contratação de pessoal por interposta pessoa” (Consulta nº 783.098, TCE/MG), não se pode negar: a Administração Pública terceiriza. O ordenamento jurídico converge a esse entendimento, que a praxis consolidada.

O Decreto-Lei nº 200/1967, ao estabelecer diretrizes para a reforma administrativa - norteadas pelos escopos da descentralização e diminuição do aparelhamento estatal - incentiva que dadas atribuições a

cargo do Poder Público sejam desempenhadas pela iniciativa privada, vide:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução (Art. 10, § 7º).

E essa disposição não é insular, mas o início de uma trajetória - ainda inacabada - composta pela Lei nº 8.987/1995 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos

previsto no art. 175 da Constituição Federal); Lei nº 11.079/2004 (institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública); Lei nº 13.019/2014 (estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil) etc.

Tampouco a Lei nº 8.666/1993 (lei geral de licitações) relega ao esquecimento a temática. Como esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O art. 10 da Lei nº 8.666, a famosa Lei de Licitações e contratos, estabelece textualmente que as obras e os serviços podem ser executados direta ou indiretamente pela Administração; quer dizer, a própria lei prevê a execução direta ou a execução indireta, equivalendo, esta última, à terceirização. Além disso, a lei

define serviço, no art. 6º, inciso II, como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte” etc. Também o art. 13 fala nos serviços técnicos profissionais especializados, que podem ser contratados com inexigibilidade de licitação, com profissional notoriamente especializado, abrangendo estudos técnicos, planejamento, projetos básicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias etc. São, portanto, duas espécies de serviços que a própria Lei de Licitações permite sejam objeto de contratação; correspondem ao contrato chamado de prestação de serviço ou de locação de serviço, que é válido porque tem fundamento em lei. Eu diria que existe fundamento na própria Cons-

tituição para esse tipo de locação de serviços, pois o art. 37, inciso XXI, fala que as obras, serviços, compras e alienações poderão ser celebrados mediante contratos precedidos de licitação (Texto da palestra proferida pela autora no dia 8 de abril de 2002 por ocasião do I Congresso Mineiro de Direito Municipal em Belo Horizonte/MG, ocorrido entre os dias 7 e 9 de abril de 2002, no Hotel Mercure. Publicado originalmente na Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, n. 7, p. 40-50, jan./mar. 2003, sem a revisão da autora).

Sobre o tema, é ilustrativo o caso da empresa pública Minas Gerais Administração e Serviços S.A. - MGS, criada pela Lei Estadual nº 11.406/1994. Esta empresa, de acordo com o art. 126 da Lei que a criou:

[...] Tem por finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em especial nas seguintes áreas:

I - locação de mão-de-obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários;

II - administração de estacionamentos rotativos;

III - administração de condomínios;

IV - recuperação, manutenção e conservação de móveis, máquinas, equipamentos e aparelhos em geral;

V - conserto e manutenção de veículos;

VI - execução de serviços gráficos;

VII - administração de processos licitatórios e contratos administrativos;

VIII - transporte de valores, cargas e passageiros;

IX - fornecimento, revenda e administração de vale-transporte, vale-alimentação e outros tipos similares de vales;

X - administração e representação de ações trabalhistas.

A MGS presta serviços em vários Municípios. Consta no seu sítio eletrônico que muitos profissionais que atuam na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e no Governo de Minas, entre tantos outros clientes, são empregados seus. A MGS – arremata o informe – “está presente nas principais frentes de atendimento ao cidadão mineiro” (Disponível em: <http://www.mgs.srv.br/perguntas-frequentes>. Acesso em 04/12/2018).

No plano constitucional, as disposições do art. 37, inc. XXI, e do art. 199, § 1º, demonstram que a Lei Maior não obsta a terceirização per se, muito embora o princípio do concurso público também seja tutelado (art. 37, inc. II). Ainda numa ótica principiológica, temos que gestor público nenhum pode fechar os olhos para os princípios da eficiência (art. 37, caput) e economicidade (art. 70), que, por vezes, podem encontrar abrigo na terceirização.

Como se vê, o cenário é complexo, mas isso não falseia a afirmativa de que a terceirização é juridicamente possível; restando-nos saber suas balizas.

#### *4. Parâmetros a se observar na terceirização*

Mais relevante que reconhecer a existência da terceirização na Administração Pública é se inteirar dos seus limites. O primeiro deles - que também revela viável a contratação indireta - é o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe:

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 qual-

quer 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".

A terceirização de mão de obra, portanto, não pode transgredir o teto de gasto com pessoal previsto no art. 169 da Constituição Federal c/c o art. 20, inc. III, alínea "b", da Lei Complementar nº 101/2000 (observado também o limite prudencial contido no art. 22, parágrafo único, deste Diploma). Ou seja: a mão de obra terceirizada não pode superar 95% (noventa e cinco por cento) de, em se tratando do Poder Executivo, 54% (cinquen-

ta e quatro por cento) da receita corrente líquida do Município.

A inobservância do teto para despesas com pessoal, registra-se, poderá acarretar a responsabilidade pessoal do gestor faltoso e obstar o recebimento de certos repasses pelo Município que desatendeu as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Interpretando o dispositivo em comento, o art. 64 da Lei nº 9.995/2000 estabelece que “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”.

O § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, convém a nota, foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalida-

de (ADI nº 2.238/2000). Julgando a medida cautelar pleiteada nesta ação - em que se pediu a suspensão dos efeitos deste artigo, dentre outros -, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Ilmar Galvão expos que:

A norma visa a evitar que a terceirização de mão-de-obra venha a ser utilizada com o fim de ladear o limite de gasto com pessoal. Tem, ainda, o mérito de erguer um dique à contratação indiscriminada de prestadores de serviço, valorizando o servidor público e o concurso.

Avançando, outro parâmetro que nos trás a doutrina e a jurisprudência (judicial e administrativa) exsurge da distinção entre atividade-meio e atividade-fim; considerando-se legítima a contratação indireta pelo Poder Público apenas da

atividade-meio (cf. Súmula 35 do TCE/MG). Sobre essa diferenciação o plenário do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sob a relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, assim se manifestou:

Atividades-fim são aquelas constitucionalmente atribuídas aos poderes constituídos e legalmente distribuídas e cometidas a cargos existentes na estrutura de seus entes, impasseveis, portanto, de atribuição a particulares (salvo aquelas delegáveis, nos termos das Leis n. 8.666/93 e 8.987/95);

Atividades-meio são aquelas instrumentais, acessórias, concebidas e perpetradas única e exclusivamente para concretizar as finalidades institucionais do

ente - atividades-fim (Consulta nº 783098).

Essa conceituação - incorporada pela dogmática administrativista da seara trabalhista -, embora não seja duma solar clareza, depende de análise que sopesse atribuições delegáveis e indelegáveis pela Administração Pública. Neste ponto, o art. 3º do Decreto Federal nº 9.507/2018 é elucidativo:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em

risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

§ 2º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscaliza-

ção e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta.

Sobre o inciso IV acima transcrito - atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade -, importa observar que o § 1º deste dispositivo nos traz uma exceção (consoante técnica prevista no art. 11, inc. III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 95/1998).

Nossa leitura é a seguinte: poderão ser executadas de forma indireta as atividades relativas ao quadro de pessoal da Administração, desde que essas atividades sejam de caráter auxiliar, instrumental ou acessório, proibindo-se, no entanto, a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Por serem consideradas atividades-meio, atribuições de cunho auxiliar, instrumental ou acessória poderão ser terceirizadas. A análise in concreto acerca disso, no entanto, foge à competência deste órgão jurídico, recaindo tal responsabilidade à Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas; a quem também cabe aferir se as atribuições que se pretende terceirizadas são ou não compatíveis com as previstas nos cargos existentes na Administração - sendo distintas, temos outra hipótese em que inexistirá óbice à terceirização.

Num exame contrario sensu se tem que: sendo idênticas as atribuições terceirizadas em cotejo às de cargo previsto no quadro de pessoal da Administração, e não possuindo elas caráter auxiliar, instrumental ou acessório, a terceirização se faz

ilícita (a consequência disso veremos detidamente adiante).

Sobre as atividades-fim, anota-se o escólio de Hely Lopes Meirelles, que subdivide os serviços públicos em próprios, que se caracterizam por atividades típicas do Estado, e, por isso, absolutamente indelegáveis (v. g. poder de polícia, planejamento de políticas públicas, atos de gestão etc.); e impróprios, que também são de interesse comum, porém podem ser prestados indiretamente mediante concessão, permissão ou autorização (v. g. serviços de telecomunicação, energia elétrica, transporte coletivo etc.), mas não via terceirização de mão de obra (Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 321).

Por configurar uma relação contratual unicamente entre a Administração e a

empresa prestadora, adverte-se que não pode existir ingerência do Poder Público sobre a gestão operacional da empresa contratada. Os empregados que prestarão serviço à Administração são subordinados apenas à empresa prestadora, não existindo nenhuma relação de pessoalidade ou subordinação com a Administração Pública. E nem mesmo o contrato poderá dispor contrariamente a essa premissa (cf. art. 5º da Instrução Normativa nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

Outro consectário da contratualidade da terceirização é a necessidade de se observar fielmente as cláusulas contratuais. Nessa linha de ideias é a seguinte lição de Benjamim Zymler:

A alocação de profissionais para exercer atividade diversa daquela prevista no instrumento contratual configura desvio de função. Afinal, a relação do ente público com a contratada e seus empregados deve ser regida estritamente pelas cláusulas contratuais e, por via de consequência, não pode extrapolar o objeto avençado, sob pena de violar o art. 54, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby coord. Terceirização: legislação, doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 32).

Registra-se, enfim, que o Decreto nº 9.507/2018 e a Instrução Normativa nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão trazem inúmeras cautelas que deverão ser observadas no processo licita-

tório tencionado e na execução do contrato. A legitimidade da contratação indireta, no nosso entender, depende da observância de todos esses parâmetros.

### 5. *Novos contornos*

Se a terceirização da atividade-meio, de acordo com o entendimento majoritário, não é um problema em si, nem mesmo em face do princípio do concurso público, o que dizer acerca atividade-fim diante do atual estado de coisas montado pelo Supremo Tribunal Federal?

Certidão de julgamento do plenário (RE 958.252): O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 725 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Minis-

tros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: “É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante”, vencida a Ministra Rosa Weber. O Ministro Marco Aurélio não se pronunciou quanto à tese. Ausentes os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes no momento da fixação da tese. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 30.8.2018.

Os desdobramentos desse entendimento na seara administrativa ainda são desconhecidos. A inconstitucionalidade da Súmula 331 do Tribunal Superior do Tra-

balho - que foi quem consolidou a distinção entre atividades meio e fim – certamente repercutirá de algum modo, dando margens a discussões que estão sendo e a inda serão travadas acerca do tema.

Por falar nesse novo e incompleto capítulo sobre a terceirização, além do posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do já referido Decreto nº 9.507/2018, não se pode deixar de citar a Lei nº 13.429/2017 (Lei da Terceirização), que também contribuiu para a regulamentação dessa prática, antes circunscrita às disposições da Súmula 331. Valendo a nota que nem esta lei, nem qualquer outra condena expressamente a terceirização pelo Poder Público.

Os novos contornos da terceirização estão longe de ser indeléveis. Nesse período de construção e regulamentação deste

relevante tema, julgamos mais prudente a observância da sistemática majoritariamente aceita - sintetizada no tópico anterior -, pois não devem ser ignoradas as responsabilidades advindas da terceirização.

#### *6. Responsabilidade da Administração pela terceirização*

Repita-se: de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, “a terceirização só é lícita quando envolve, apenas, serviços ligados à atividade-meio, tais como: vigilância, limpeza, conservação, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicação, instalação e manutenção de prédios públicos” (Consulta 657.277 TCE/MG).

A licitude da terceirização, entretanto, não exime de responsabilidades a Administração Pública. Jurisprudencialmente entende-se que a Administração responde subsidiariamente acaso haja com culpa no cumprimento das obrigações constantes na Lei nº 8.666/1993, notadamente na fiscalização acerca da execução contratual e do cumprimento dos deveres legais pela empresa prestadora (culpa in vigilando).

Eventual conduta negligente ou imprudente, pois, gera a responsabilidade da Administração Municipal perante os empregados da empresa prestadora, responsabilizando-se ainda o gestor do contrato que agiu em desconformidade com os deveres contratuais e legais. Tal responsabilidade, contudo, “não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhis-

tas assumidas pela empresa regularmente contratada” (Súmula do TST).

Sem embargo, a Administração responderá solidariamente com a empresa prestadora por encargos previdenciários resultantes da execução do contrato na hipótese do art. 71, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, que faz referência ao art. 31 da Lei nº 8.212/1991, cuja redação abaixo se transcreve:

A empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, deverá reter 11% (onze por cento) do valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolher, em nome da empresa cedente da mão de obra, a importância retida até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da emissão da respectiva nota fiscal ou

fatura, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia, observado o disposto no § 5o do art. 33 desta Lei.

Tais responsabilidades persistem mesmo no caso de terceirização ilícita - isto é, aquela que se refere à atividade-fim ou, ainda, que não observa as proibições que recaem sobre a temática, especialmente as contidas no art. 3º do Decreto nº 9.507/2018. Neste caso, porém, há um agravante. O gestor público poderá sofrer sanções aplicáveis pelo Tribunal de Contas e, ainda, decorrentes do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inc. V, da Lei nº 8.429/1992:

[...] O ato de improbidade sub examine se amolda à conduta prevista no art. 11, da Lei 8429/92, revelando

autêntica lesão aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, tendo em vista a contratação de funcionários, sem a realização de concurso público, mediante a manutenção de vários contratos de fornecimento de mão-de-obra, via terceirização de serviços, para trabalharem em instituição bancária estadual, com inobservância do art. 37, II, da Constituição Federal. [...] o fato de a contratação de funcionários, sem a realização de concurso público, ter se dado mediante a manutenção de vários contratos de fornecimento de mão-de-obra (terceirização de serviços) e não de contratação originária, consoante afirmado no voto proferido na sessão realizada em 06.11.2007, não enseja a alteração do entendimento externado naquela assentada, máxime porque „Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, lembrados no

acórdão, não podem servir de justificativa para eximir o agente público e isentá-lo das sanções previstas em lei. Mal aplicados, os princípios podem significar a impunidade e frustrar os fins da lei” (REsp nº 513.576/MG, Rel. p/ acórdão Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 06/03/2006) (REsp nº 772.241/MG).

Logo, a terceirização pode sim contribuir para a melhoria do serviço público municipal - se realizada em estrito cumprimento às disposições legais e jurisprudenciais aplicáveis, mediante a contratação de empresa idônea e havendo diligente fiscalização pela municipalidade -, entretanto, não pode significar uma forma transversa cujo intuito seja burlar o dever de realizar concurso público, muito menos permitir que os valores intrínsecos

ao certame (impessoalidade, moralidade, qualidade técnica etc.) sejam vilipendiados.

### *7. Competências na lei local*

Para o devido encaminhamento do caso, compete-nos assinalar que a Lei Municipal nº 5.881/2017 (que reorganiza administrativamente o Poder Executivo) atribui as seguintes competências:

- Controladoria-Geral do Município: “verificar a regularidade de processos de licitação pública” (art. 6º, inc. XII);

- Superintendência Municipal de Gestão de Recursos Materiais: “proceder, administrar, dirigir e supervisionar todas as atividades e atos administrativos pertinentes ao controle e desenvolvimento de compras e contratações administrativas,

processos licitatórios e procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação” (art. 40, inc. IV);

- Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas: “realizar a proposição de políticas e normas sobre a administração de pessoal” (art. 14, inc. II) e “assessorar e orientar os órgãos da Administração Municipal Direta e Indireta em assuntos administrativos referentes à pessoal” (art. 14, inc. VI).

Desta forma, o prosseguimento do processo licitatório para a terceirização, a nosso ver, deve advir de uma decisão conjunta dos órgãos acima, acrescido da Secretaria Municipal de Administração e Finanças, que, *in casu*, é o órgão contratante (art. 11, inc. XXXVI).

## 8. Conclusão

a. O princípio do concurso público - como todos os demais princípios - não é absoluto, alçando-se na condição de um inexpugnável dogma. Embora de inegável valor, o concurso público não deve ser visto como um fim em si, razão pela qual jurisprudencialmente se admite a terceirização de dadas atividades, caracterizadas como atividade-meio, não havendo inconstitucionalidade patente quanto a isso.

b. Como todo ato administrativo, a terceirização deve ser motivada. O interesse público, portanto, deve ser demonstrado, revelando a contratação indireta como instrumento promissor para diminuir o déficit municipal e racionalizar a estrutura pública, a exemplo da coleta de lixo, do transporte público etc. A terceirização não deve ser justificada exclusivamente na redução de custos (que não deve ser ignora-

do), mas também na agilidade, flexibilidade e eficiência que dela pode advir, em prol da população.

c. Há controvérsias acerca da terceirização, no entanto, majoritariamente são fixados os seguintes parâmetros para sua licitude: (i) obediência ao limite previsto para despesas com pessoal (art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/200); (ii) versar sobre atividade-meio; (iii) inexistência de ingerência do Poder Público sobre a gestão operacional da empresa contratada; e (iv) necessária observância das obrigações contratuais pactuadas.

d. Mirando maior segurança jurídica, recomenda-se seguir as diretrizes constantes no Decreto nº 9.507/2018 e na Instrução Normativa nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

e. Eventual terceirização deverá ser implementada e executada com responsabilidade, evitando-se assim a perpetração de ato de improbidade administrativa e a responsabilização subsidiária ou solidária da Administração Municipal por obrigações trabalhistas e previdenciárias devidas pela empresa contratada.

f. No âmbito local, compete à Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas, em conjunto com a Superintendência Municipal de Gestão de Recursos Materiais e a Secretaria Municipal de Administração e Finanças (secretaria contratante), analisar se as atividades a serem terceirizadas possuem caráter auxiliar, instrumental ou acessório (dentre outros parâmetros outrossa comentados) e, ainda, aferir se as atribuições que se pretende terceirizadas são ou não compatíveis com as previstas

nos cargos existentes na Administração. E adverte-se: sendo idênticas as atribuições terceirizadas em cotejo às de cargo previsto no quadro de pessoal da Administração, e não possuindo elas caráter auxiliar, instrumental ou acessório, a terceirização se faz ilícita. A regularidade do processo licitatório deverá ser aferida pela Controladoria-Geral do Município.

É o entendimento, s.m.j.

Data de recebimento: 15/12/2018

Data de aprovação: 15/12/2018