

PARA OS PREFEITOS, PREFEITAS, SECRETÁRIOS E ASSESSORES MUNICIPAIS DO RN - Abaixo, Nota Técnica explicativa e esclarecedora da FEMURN, acerca da Terceirização de Mão de Obra e o controle de gasto com pessoal.

Saudações Municipalistas a todos(as),

NOTA TÉCNICA

A Terceirização de Mão de Obra não é uma prática nova no Brasil e pode ser uma solução muito viável e apropriada para resolver o problema de contratação de pessoal sem exceder o limite prudencial previsto na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desde a década de 60, tempo em que os servidores eram regidos pelas normas trabalhistas, a Administração Pública já estava autorizada a contratar empresas de locação de mão de obra para exercer atividades consideradas “meio”, conforme se verifica na redação do Decreto Lei nº 200/1967¹ ². Assim, atividades “meio” são aquelas que não tratam do objeto fim específico do serviço público ou de serviços de caráter essencial e contínuo, como é caso dos serviços de manutenção, limpeza, segurança entre outros. Para deixar ainda mais claro a diferença entre os dois tipos de atividades, meio e fim, vejamos a definição divulgada pelo TCU no acórdão TC-020.784/2005-7 que traz diretrizes gerais acerca da matéria:

“2.3 Pode-se definir como atividade-meio aquela não representativa do objetivo da empresa, desfragmentada, portanto, de seu processo produtivo, configurando-se como serviço necessário (paralelo ou secundário), porém não essencial. A atividade-fim é aquela que compreende as atividades essenciais e normais para as quais a empresa se constituiu. Seu objetivo é a exploração do seu ramo de atividade expresso em contrato social.”

¹ FERRAZ, Luciano. *Função Administrativa*. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 8, nov/dez – 2006/ jan de 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> Acesso em 02/06/2015.

² Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. [...]

§7º 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.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

Trazendo a definição para a esfera da Administração Pública e considerando que os entes federativos tem a obrigação precípua de prestar serviços públicos à população de acordo com as competências previamente estabelecidas pela Carta Magna, nota-se que as atividades consideradas “meio” são justamente aquelas de caráter secundário e que são realizadas para concretizar as finalidades institucionais dos entes federativos, ao passo que as atividades tidas como “fim” são aquelas constitucionalmente atribuídas aos poderes públicos e legalmente distribuídas a cargos existentes na estrutura administrativa, portanto impassíveis de atribuição a particulares, salvo aquelas atividades previstas como delegáveis nos termos das Leis nº 8.666/93 e 8.987/95.

Assim, além do Decreto Lei nº 200/1967, existem outros diplomas legais que também trataram do tema como a Lei nº 5.465/1970 que elenca em seu artigo terceiro uma série de atividades cuja execução deveria ser feita preferencialmente por terceirizados³, bem como a própria Lei de Licitações atual (Lei nº 8.666/93) que revogou o Decreto Lei nº 2.300/1986, também contempla expressamente a previsão de contratação de terceiros para a execução de serviços públicos.⁴

Nesse sentido, um dos pontos que merece ser destacado quando se trata de Terceirização de Serviços e a sua contratação pela Administração Pública é justamente o controle dos gastos públicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) representa um grande avanço ao estabelecer limites aos gastos da máquina pública, inclusive nas contratações de serviços terceirizados, conforme se depreende da leitura do artigo 18, §1º, ao estabelecer que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra serão contabilizados como “Outras despesas de pessoal”.

Isso significa dizer que os valores gastos com a terceirização não incidem no limite de 60% (sessenta por cento) da receita líquida com gasto de pessoal previsto no artigo 19 da LRF, conforme já se manifestaram os tribunais de contas do país e estudos específicos sobre a matéria⁵, desde que esteja configurada uma **terceirização lícita**, ou seja, uma locação de mão de obra para executar atividades consideradas “meio”, pois esta sim é a contratação de pessoal legalmente permitida pelo nosso ordenamento jurídico.

Para comprovar o alegado, estudos e dados estatísticos demonstram que a terceirização é frequente e visivelmente praticada em praticamente todos os órgãos federais. No Ministério do Trabalho e Emprego, por exemplo, havia cerca de 2.700 terceirizados em 2013. Na Justiça Federal, 25.182, e na Justiça do Trabalho 12.532 terceirizados. Outros órgãos também estão na mesma linha, em 2012 e 2013, a proporção de funcionários terceirizados no Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (RS) aumentou 20%, na Paraíba 24%, em Pernambuco 28%, no Paraná 34% e no Distrito Federal e Tocantins mais de 70%, conforme estudo do Conselho Nacional de

³ Destaca-se a redação do parágrafo único do artigo 3º da Lei 5.465/1970, embora atualmente revogado pela Lei nº 9.527/97: “As atividades relacionadas com transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outras assemelhadas serão, de preferência, objeto de execução indireta, mediante contrato, de acordo com o artigo 10, §7º, do Decreto lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5645.htm

⁴ SILVA, Ricardo Margonari da. *Terceirização no setor público: contexto da terceirização no setor público brasileiro*. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7sneq/docs/039.pdf>

⁵ Revista do TCE/MG. *Terceirização de mão de obra*. Cap. 13. P. 264. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1444.pdf>; Nota nº 1097/ 2007/ CCONT-STN de 26 de junho de 2007 emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional;

Justiça – Justiça em números, 2013 e Relatório Anual do Tribunal Superior do Trabalho, 2013.⁶

Não obstante a existência de diplomas jurídicos, bem como da produção jurisprudencial consolidada a respeito da matéria, com o intuito de suprir omissões legislativas que suscitam dúvidas e geram polêmicas a respeito da contratação de mão de obra terceirizada, recentemente, como fartamente divulgado na imprensa, o Congresso Nacional votou, em caráter de urgência, o projeto de Lei 4.330/04, que trata da regulamentação da terceirização no Brasil. Ainda faltam alguns trâmites internos, ou seja, discussão sobre o detalhamento da lei e envio ao Senado, até chegar à sanção (ou veto) da Presidente Dilma Rousseff. No entanto, independente disso, constata-se que o próprio ordenamento já oferece subsídios suficientes para a conclusão jurídica de que a contratação de mão de obra é lícita desde que observados os requisitos acima expressamente demonstrados.

Em âmbito municipal, a contratação de mão de obra terceirizada mostra-se viável e eficiente não só para resguardar o limite prudencial de gasto com pessoal, como também para salvaguardar os municípios das dificuldades práticas decorrentes da nomeação e exercício de servidores concursados para atividades-meio, especialmente no sentido da definição de atribuições específicas dessas funções. Além disso, a locação de mão de obra para atividades-meio mostra-se adequada em razão da necessidade constante da contratação de pessoal e priorização de contratação de servidores tecnicamente capacitados nos órgãos municipais.

Desse modo, recomendamos a deflagração de licitações para contratação de empresas de terceirização de mão de obra, no intuito de suprir as necessidades de pessoal em âmbito municipal para o exercício de atividades consideradas “meio”, tendo em vista que essa contratação não será contabilizada dentro do limite prudencial constitucional com gasto de pessoal, desde que o processo licitatório seja conduzido com observância dos requisitos legais e que essa contratação não se caracterize como substituição de servidores e empregados públicos que tenham suas atribuições elencadas na lei que instituiu o quadro de pessoal do município ou órgão municipal⁷.

Tatiane Dantas Nascimento - OAB/RN n° 9799

Mestre em Direito pela UFRN

⁶ Além dos estudos citados no corpo do texto, recomendamos a leitura dos seguintes textos que igualmente trazem estudos estatísticos interessantes e pertinentes sobre o tema: SAIG, Ibrahim Gonçalves. *Terceirização de mão de obra na câmara dos deputados: elementos quantitativos e financeiros dos contratos*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054206.PDF> e SILVA, Edna Aparecida da. *Terceirização na administração pública: conflitos na legislação, orçamentação e escrituração de despesa*. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055806.PDF>.

⁷ BRASIL. TCE-MG. *Atividades-meio, atividades-fim e a terceirização de serviços pelo Poder Público*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/910.pdf>.