



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 808/2020

Referência : Despacho nº 26007/2020. PGEA nº 1.00.000.007796/2019-94.
Assunto : Administrativo. Contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos especializados na área de Perícia Médica.
Interessado : Secretaria Geral. Ministério Público Federal.

O Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral Adjunto do Ministério Público Federal encaminhou, mediante o despacho em referência, o presente Procedimento de Gestão Administrativa à apreciação desta Auditoria Interna do MPU, após acolher manifestação da Consultoria Jurídica constante no Parecer nº 642/2020/CONJUR.

2. O processo em comento aborda a possibilidade de contratação de serviço especializado em Perícias Médicas na área de saúde do trabalhador, cujo objeto corresponde à realização de perícias e avaliações especializadas em âmbito administrativo para atendimento aos membros e servidores do quadro de pessoal permanente do Ministério Público Federal em diversas unidades localizadas nas regiões Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul do país, consoante estabeleceu a minuta do edital do Pregão Eletrônico (SEÇÃO I – OBJETO).

3. Sobre o assunto, convém trazer à luz trecho do Parecer nº 641/2020/CONJUR:

21. O tema da terceirização é bastante complexo e resulta em diversos debates em face da legislação pátria. Recentemente, em 13/5/2020, o Tribunal de Contas da União se debruçou novamente sobre a matéria no Processo 023.746/2018-1, de relatoria do Ministro Augusto Nardes. Importante colacionar excerto do voto do Ministro-Relator:

(...)

22. Em decorrência o Tribunal de Contas da União acordou:

Acórdão 1184/2020-Plenário

9.2.1. é possível a contratação da execução indireta da prestação dos serviços acessórios/complementares hoje realizados por servidores efetivos da área técnica da Fundação Nacional da Saúde,

nos termos da Instrução Normativa MPOG 5, de 26 de maio de 2017, e do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, **desde que não estejam presentes, na relação entre o pessoal da prestadora de serviço e a Administração Pública, as características da personalidade e subordinação, próprias da relação empregatícia, e não se incorra nas vedações do art. 3º do Decreto 9.507/2018, de modo que, dentre outras, não constituam atividade inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade**, salvo disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, ou em extinção.

(...)

23. Ante o acima exposto, vislumbra-se a possibilidade de contratação de serviços acessórios relacionados à categoria funcional do órgão/entidade pública, desde que observados os requisitos indicados pelo Órgão de Controle de Contas. Destarte, considerando as justificativas apresentadas pela SSI-Saúde, visando trazer maior segurança à Administração, sugere-se o envio dos autos à Auditoria Interna do MPU para conhecimento e manifestação sobre a presente contratação.

4. Em exame, com o intuito de agregar valor ao processo decisório da gestão, atinente à contratação em tela, cumpre analisar o tema ora tratado. Preliminarmente, ressalte-se que esse tipo de terceirização é bastante polêmico, pois envolve diretamente disposições constitucionais:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

6. A preocupação que advém, portanto, do procedimento de terceirização é resguardar as atividades que poderiam, em tese, ser realizadas pelos próprios servidores da

Administração Pública, considerando a previsão normativa que rege as atribuições dos cargos dos servidores públicos, bem como, o receio de se configurar na contratação características de personalidade e subordinação inerente à relação empregatícia.

7. Eis que a Constituição Federal de 1988 ampara a terceirização na Administração Pública, no entanto, não deverá representar exceção à regra constitucional do concurso público, pois esse tipo de contratação não deverá ter como alvo o recrutamento de pessoal quando existir carência no quadro de servidores. O objetivo da contratação deverá ser para arremeter empresa especializada a fim de prestar serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, executados com autonomia, sem relação de subordinação em relação à Administração Pública, com o escopo de reservar as atividades de supervisão, planejamento, controle e coordenação ao encargo dos servidores do quadro funcional.

8. Esse é o espírito do Decreto nº 9.507/2018, que revogou o Decreto nº 2.271/1997; este último normativo, à época, já estabelecia a possibilidade de, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderem ser objeto de execução indireta as atividades acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituíam área de competência legal do órgão ou entidade, e, ao mesmo tempo, listava as funções que admitiam a terceirização, vedando a execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

9. O Decreto nº 9.507/2018 não especificou a lista de atividades que poderão ser terceirizadas, porém estabeleceu vedações expressas a esse tipo de contratação nas condições apresentadas no seu art. 3º, excetuando os serviços mencionados no § 1º do mesmo dispositivo:

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.

10. Nesse diapasão, o atual decreto veda a terceirização de serviços para as atribuições relevantes à Administração, a exemplo de atribuições que envolvam tomada de decisão e atos considerados estratégicos à Administração, aqueles relacionados ao poder de polícia, de regulação, e, nos termos do item IV, as atribuições legais de cargos inerentes aos servidores, à exceção de disposição legal em contrário ou para cargos extintos, total ou parcialmente.

11. O § 1º do art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 permite terceirizar serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios com objetivo de proporcionar suporte administrativo, de forma a garantir contratações alinhadas aos princípios da Administração Pública, sobretudo economicidade e eficiência. Sendo assim, a Administração Pública poderá ser subsidiada por préstimos de terceiros, mediante contratação, desde que não haja transferência de responsabilidade em atos administrativos de tomada de decisão, observadas as vedações expressas consubstanciadas no decreto em comento.

12. No caso concreto, convém, ainda, colacionar trecho do Parecer nº 642/2020/CONJUR, com a análise das justificativas exaradas pela SSI-Saúde/MPF, no Estudo Técnico Preliminar – ETP, para a contratação em tela de serviço especializado em Perícias Médicas na área de saúde do trabalhador:

20. Ao citar o Decreto nº 9.507/2018, infere-se que a SSI-Saúde entende que os serviços a serem contratados são acessórios aos prestados pelos analistas do MPU – especialidade médica, na medida em que irão acompanhar a avaliação dos periciados, o que se enquadraria na hipótese do § 1º do art. 3º. Consta ainda no ETP que outros órgãos contrataram referidos serviços, dentre os quais, o Tribunal de Contas da União, que possui em seus quadros de pessoal de analista – especialidade em medicina. Por outro lado, consigne-se que a insuficiência de pessoal não respalda a contratação de serviços contemplados no rol de atribuições de cargos do órgão/instituição. (grifo acrescido)

13. Acerca das considerações sobre os serviços alvo desta contratação, em cotejo com o normativo do Ministério Público da União que fixa as atribuições básicas e os requisitos de investidura nos cargos das Carreiras de Analista e Técnico do MPU, especificou a Conjur/SG, no parecer sobredito:

14. No âmbito do MPU, a Portaria PGR/MPU nº 83, de 16/9/2019, fixa as atribuições básicas e os requisitos de investidura nos cargos das Carreiras de Analista e Técnico do Ministério Público da União e dá outras providências. Para o cargo de analista do MPU, especialidades médicas, consta a atribuição básica, dentre outras, de fazer atividade médico-pericial, singular ou por junta médica, auditorias e sindicâncias; fazer exames admissionais.

15. Há, ainda, a especialidade de Perito em Medicina do Trabalho, cujas atribuições básicas, dentre outras, são: fazer perícias, exames, vistorias, avaliações e estudos técnicos; homologar atestados médicos; formular quesitos periciais; elaborar prontuários; fazer exames admissionais; fazer visitas domiciliares; fazer perícia singular ou em junta médica de membros, de servidores e de seus dependentes; atuar em projetos, convênios e programas de interesse do Ministério Público.

16. Logo, depreende-se que os serviços a serem contratados enquadram-se no rol de atribuições acima elencadas, conforme se verifica da cláusula segunda da minuta do termo de contrato:

1. O objeto contratado visa à realização de serviço especializado em Perícias Médicas na área de saúde do trabalhador e avaliações especializadas em âmbito administrativo para atendimento aos membros e servidores do quadro de pessoal permanente do Ministério Público Federal em diversas unidades, conforme especificações técnicas constantes deste item:

1.1. Realizar avaliações periciais e emitir pareceres que esclareçam sobre a condição clínica do periciado atendendo às solicitações da Junta Médica Oficial (JMO) do MPF;

1.2. Realizar avaliação médica de acidentes em serviço;

1.3. Realizar avaliação clínica de resultados dos exames médicos admissionais, incluindo o exame pericial para caracterizar deficiência nos aprovados em vagas de deficientes (concurso público e/ou processos seletivos);

1.4. Realizar avaliação médica para concessão de licenças, inclusive avaliação de pessoas da família para atender ao art. 83 da Lei nº 8.112/90;

1.5. Realizar avaliação multidisciplinar de capacidade laborativa;

1.6. Realizar análise de condição de saúde do servidor com dificuldade biopsicossocial e encaminhamento para serviços especializados (dependentes químicos, psiquiatria etc);

1.7. Realizar avaliação de documentação médica (atestados, processos, laudos etc);

1.8. Realizar visitas hospitalares e domiciliares, em casos excepcionais;

1.9. Compor a equipe da JMO nas questões relativas à saúde dos

servidores, quando necessário;

1.10. Cumprir as recomendações e orientações oriundas do Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal, bem como os demais normativos da área de Saúde do Ministério Público Federal.

(...)

14. Do acima exposto, infere-se que, muito embora, a SSI-Saúde tenha asseverado que os serviços alvo desta contratação são acessórios, devendo possuir “caráter de complementariedade aos já prestados pelos servidores médicos do quadro do MPF”¹, corroboramos com o entendimento da Conjur, quando considera que os serviços contratados enquadram-se no rol das atribuições já elencadas na Portaria/PGR/MPU nº 83/2019. Há, portanto, identidade nas atribuições da contratação com aquelas estabelecidas no normativo para o Analista do MPU, na especialidade de Medicina.

15. Esse entendimento esposado, pode ser reforçado pela afirmação da SSI-Saúde, quando acrescenta no arrazoado apresentado no ETP que “a contratação ora proposta não objetiva monopolizar os serviços periciais prestados no MPF, mas sim complementá-los nas hipóteses em que haja deficiência de profissionais ou instrumentos especializados” (grifou-se). Assim, caracterizaria tal situação complementação ou substituição de servidores, configurando burla à regra constitucional de concurso público, nos termos do art. 37, inc. II, da Constituição Federal de 1988

16. Em referência a outra informação que consta no ETP “que outros órgãos contrataram referidos serviços, dentre os quais, o Tribunal de Contas da União, que possui em seus quadros de pessoal, o cargo de analista – especialidade em medicina”, cumpre registrar o tratamento concedido à contratação similar pela Egrégia Corte de Contas da União:

TC 020.252/2016-1

Sumário:

ADMINISTRATIVO. PROJETO DE RESOLUÇÃO. DECLARAR EM EXTINÇÃO OS CARGOS OCUPADOS DE AUFC-ATA-MEDICINA, VIABILIZANDO A TERCEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MEDICINA. PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES. INEXISTÊNCIA DE EMENDAS OU SUGESTÕES. APROVAÇÃO.

Relatório:

Trata-se de proposta de Resolução oriunda da Secretaria-Geral de

¹ Estudo Técnico Preliminar (fl. 53/54).

Administração, tendo por objeto a extinção do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, Área Apoio Técnico e Administrativo, Especialidade Medicina do quadro de pessoal da Secretaria do TCU, para que seja permitida a contratação dos serviços terceirizados em substituição a esses profissionais.

(...)

Voto:

Trata-se de projeto de resolução destinado ao prosseguimento da reestruturação do modelo de atendimento e funcionamento da área de saúde do TCU, mediante a contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos.

Nesse sentido, o normativo ora proposto, cujos fundamentos encontram-se transcritos no relatório, tem por objeto a extinção do cargo de Auditor Federal de Controle Externo, Área Apoio Técnico e Administrativo, Especialidade Medicina do quadro de Pessoal da Secretaria do TCU, regido pela Lei 10.356/2001.

A reestruturação da área de saúde do TCU decorre do Acórdão 3.282/2014 – Plenário, que determinou à administração da casa que realizasse amplo diagnóstico das atividades desenvolvidas pelo Serviço Ambulatorial de Saúde da Dsaud, com vista à definição do modelo que melhor atendesse às necessidades do tribunal.

O diagnóstico foi elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que concluiu pela necessidade de alteração da atuação da Dsaud, por meio da implementação, entre outras, de medidas tendentes à substituição dos médicos do quadro de pessoal por postos de trabalho terceirizados.

As providências propostas pela FGV foram aprovadas por este Colegiado, no âmbito do TC 006.175/2017-1, no qual foi exarado o Acórdão 1.238/2017 – Plenário, nos seguintes termos:

“9.1. aprovar o Plano de Trabalho proposto pela Secretaria de Gestão de Pessoas no sentido de ser considerada em eventual proposta de alteração dos normativos que regem o Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União;”

Nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto 9.507, de 21/9/2018, que disciplina a contratação de serviços na Administração Pública Federal, somente é permitida a execução indireta de atividades inerentes a categorias abrangidas pelo plano de cargos dos órgãos, quando expressamente prevista em lei ou quando se tratarem de cargos extintos, total ou parcialmente, o que torna indispensável a aprovação da resolução objeto destes autos, para que possam ser transferidos para a iniciativa privada os serviços da área de medicina, considerados acessórios no âmbito do TCU, visto que desvinculados de sua atividade-fim. (grifou-se)

Importante ressaltar que, consoante informado pelo titular da Segedam, a partir da extinção ora proposta, à medida em que se tornarem vagos, poderão ser adotadas providências para a redistribuição dos cargos da especialidade medicina para área de controle externo.

Ressalto, ainda, que, na Sessão de 7/11/2018, o presente projeto de resolução foi submetido a este Colegiado, com proposta de abertura do prazo de oito dias para o oferecimento de emendas, pelos senhores Ministros, e de sugestões, pelos senhores Ministros-Substitutos e pela senhora Procuradora-Geral.

Tendo em vista que não foram oferecidas emendas ou sugestões por parte de Vossas Excelências, voto por que este colegiado aprove o projeto de resolução que trago à apreciação deste Colegiado.

(...)

Acórdão²:

(...)

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 79, 81, 82 e 169, inciso V, do Regimento Interno, em:

9.1. aprovar o projeto de resolução anexo a esta deliberação; e

9.2. arquivar os autos.

17. Por sua vez, a Resolução TCU nº 302, de 21 de novembro de 2018, aprovada pelo Acórdão TCU nº 2683 – Plenário, estabeleceu:

Art. 1º É declarada em extinção, na Carreira de Especialista do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas da União (TCU), regida pela Lei nº 10.356, de 27 de dezembro de 2001, a especialidade Medicina da área Apoio Técnico e Administrativo do cargo efetivo de Auditor Federal de Controle Externo, conforme o Anexo a esta Resolução.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

18. Em apreciação ao procedimento do Tribunal de Contas da União, verifica-se que, com a deliberação do Acórdão nº 2683/2018 - TCU - Plenário, houve o alinhamento perfeito com a previsão do disposto no art. 3º, inciso IV, do Decreto nº 9.507/2018, a fim de viabilizar a contratação, mediante terceirização, de serviços médicos. Declarou-se a extinção da especialidade de Medicina da área de Apoio Técnico e Administrativo do cargo efetivo de Auditor Federal de Controle Externo, consoante expressa determinação na Resolução-TCU nº 302/2018.

19. Nesse sentido, repise-se trecho da deliberação do Acórdão TCU nº 1184/2020 – Plenário, reproduzido no Parecer nº 642/2020/CONJUR:

9.2.1. é possível a contratação da execução indireta da prestação dos serviços acessórios/complementares hoje realizados por servidores efetivos da área técnica da Fundação Nacional da Saúde, nos termos da Instrução Normativa MPOG 5, de 26 de maio de 2017, e do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, desde que não estejam presentes, na relação entre o pessoal da

² Acórdão TCU nº 2683/2018 – Plenário

prestadora de serviço e a Administração Pública, as características da personalidade e subordinação, próprias da relação empregatícia, e não se incorra nas vedações do art. 3º do Decreto 9.507/2018, de modo que, dentre outras, não constituam atividade inerente às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da entidade, salvo disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, ou em extinção. (grifo acrescido)

20. Portanto, resta claro que a contratação de serviços acessórios e/ou complementares é possível, desde que, **concomitantemente**, sejam observados os seguintes critérios:

- a) sejam afastadas da relação entre o pessoal da prestadora de serviço contratada e a Administração Pública, as características de personalidade e subordinação;
- b) não se configurem as vedações do art. 3º do Decreto 9.507/2018, em destaque para que os serviços contratados não se constituam em atividades inerentes às categorias funcionais consubstanciadas no plano de cargos do órgão, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, ou em extinção.

21. Por oportuno, importante ressaltar as considerações sobre a ‘Equipe de Suporte à Perícia’, inseridas no Manual de Perícia Oficial em Saúde do Servidor Público Federal, excerto ora transcrito parcialmente:

Relação do Perito Oficial em Saúde com a Equipe Multiprofissional de Suporte à Perícia

(...)

É com base nesse entendimento que se destaca a atuação da equipe de suporte à perícia em saúde. Para tanto, é imperativo preservar as competências e as atribuições privativas das categorias profissionais envolvidas, bem como seus limites legais, técnicos e normativos, assegurando, contudo, a abordagem interdisciplinar.

Os peritos oficiais em saúde podem solicitar aos profissionais que compõem a equipe de suporte à perícia oficial em saúde avaliações complementares com a finalidade de melhor compreender o processo de adoecimento ou agravo que acometa o periciado.

22. Nessa perspectiva, o Manual de Perícia Oficial em Saúde propicia a viabilidade de contratação de serviços terceirizados cujos profissionais executem tão somente atribuições de suporte, passíveis de execução indireta, não inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários da entidade, consoante vedação expressa no Decreto nº 9.507/2018 e deliberações do Tribunal de Contas da União.

23. Em face do exposto, considerando a contenção dos gastos públicos necessárias à austeridade fiscal da conjuntura econômica atual no país, e considerando os gastos para os cofres públicos que representam as despesas com diárias de peritos do quadro de pessoal do MPU com objetivo de realizarem e atenderem à demanda crescente de perícias em diversas Unidades da Federação, sugerimos ser repensada a estratégia de contratação apresentada, a fim de que, reflitam, sem margem de dúvida, atribuições de suporte, acessórias, complementares e instrumentais e/ou verificar-se a possibilidade de se readequar no plano de cargos as atribuições inerentes à especialidade de Medicina, a fim de viabilizar a contratação em comento, privilegiando, assim, os princípios administrativos da eficiência e economicidade.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 15 de outubro de 2020.

SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI
Analista do MPU/Gestão Pública

JOSÉ GERALDO DO E. SANTO SILVA
Coordenador de Orientação de Atos
de Gestão

De acordo com o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 808/2020.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MICHEL ÂNGELO OCKÉ
Secretário de Orientação e Avaliação

Aprovo o Parecer SEORI/AUDIN-MPU nº 808/2020.
Encaminhe-se à SG/MPF.
Em 15/10/2020.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe Adjunto

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002709/2020 PARECER nº 808-2020**

.....
Signatário(a): **JOSE GERALDO DO ESPIRITO SANTO SILVA**

Data e Hora: **15/10/2020 18:53:13**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MICHEL ANGELO VIEIRA OCKE**

Data e Hora: **15/10/2020 18:49:45**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**

Data e Hora: **15/10/2020 18:40:28**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **SELMA AVON CAROLINO VANDERLEI**

Data e Hora: **15/10/2020 18:46:26**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **15/10/2020 18:03:01**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 00D1809F.1046B906.E14C073F.F25C8713