COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER N. 98 DE 2022

PROJETO DE LEI N. 57, DE 2022

Ementa: Extingue o cargo efetivo de Coveiro, de suas vagas livres e as que vierem a desocupar, e veda abertura de concurso público para provimento de vagas adicionais do cargo que especifica.

PROPONENTE: Prefeito Municipal

RELATOR: Vereador Mazutti/PSC

PARECER DA COMISSÃO: **FAVORÁVEL**

RECEBIDO EM
24/05/2022 às 11:14
Câmara Municipal de Cascavel - Paraná
Diretoria Legislativa

I – RELATÓRIO

Nos termos do artigo 38 do Regimento Interno, compete à Comissão de Constituição e Justiça opinar sobre os aspectos constitucionais, legais e regimentais das proposições, as quais não poderão tramitar no Plenário da Casa sem o seu parecer.

O Projeto de Lei em análise visa e extinguir o cargo efetivo de Coveiro, pertencente ao Grupo Técnico e Administrativo - GTA do Quadro de Cargos e Vagas da Lei Municipal ne 3.800, para posterior terceirização do serviço a empresas especializadas.

Aponta a justificativa:

> " A propositura deste Projeto de Lei se faz necessária tendo em vista que a execução desses serviços na forma direta não atende de forma eficaz toda a demanda de serviço que a Administração dos Cemitérios e Serviços Funerários de Cascavel - ACESC apresenta, tornando-se necessário terceirizar os serviços por meio de contratação de empresa especializada, que garante a continuidade na prestação do serviço e a exigência da qualidade de sua execução. O cargo de Coveiro tem por objetivo a execução de atividades voltadas aos serviços funerários nos cemitérios municipais, como construção, preparo, reparo, limpeza, abertura e fechamento de sepulturas, dentre outras atividades correlatas, sendo que os servidores que atuam nessas atividades estão lotados na ACESC. Ocorre que o cargo de Coveiro é antigo, sendo suas funções muito restrita, o que não permite o aproveitamento desses servidores para o cumprimento de outras atividades no âmbito dos cemitérios municipais. Ademais, a Administração tem concentrado seu orçamento nos cargos que atendem aos serviços intransferíveis a terceirização. Outrossim, destacamos o pronunciamento do Tribunal de Contas da União a esse respeito: "É lícita a terceirização de serviços, que difere da locação de mão de obra, e ainda assim somente aqueles relacionados à atividade-meio sem a presença de pessoalidade, habitualidade e

subordinação direta." Desta feita, ao propormos a extinção do referido cargo, esta municipalidade objetiva na sequência terceirizar este tipo de serviço. A terceirização é a técnica de contratar serviços, que está presente nos segmentos do setor empresarial, seja na esfera privada ou pública, e consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal desta Municipalidade. No âmbito da Administração Pública, a utilização de serviços terceirizados, sofreu grande expansão com a edição do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que com a intenção de evitar o aumento demasiado da máquina administrativa, previu em seu art. 10 que a execução das atividades da Administração Federal deveria ser amplamente descentralizada, assim como em seu §7º, que dispõe que a Administração deveria desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que houvesse iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada para desempenhar os encargos da execução. O §7º, do art. 10 do Decreto-Lei 200, de 1967, estabelece que: "Art.10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser ampla mente 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 das 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 da execução." Ao propor a descentralização, a norma tinha a intenção de evitar que a máquina se agigantasse descontroladamente e que, desincumbida das atividades acessórias, desenvolvesse suas atividades-fim com eficiência, eficácia e economicidade. Com a utilização da Terceirização, a Administração Pública visa também a economicidade, que é a aplicação de forma racional dos recursos, de forma que os resultados alcançados sejam coincidentes com os fins almejados pelo interesse público. O intuito da terceirização, com a execução indireta de serviços, constitui um mecanismo eficaz de gerenciamento estratégico, o que resulta em diminuição de custos, maior eficiência e operacionalidade. A terceirização é, pois, um fenômeno atual e irreversível na economia moderna, e sua utilização pela Administração Pública não encontra óbice legal, tanto que no âmbito do Governo Federal, foi editado o Decreto ne 2.277, de 17 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, prevendo que tais atividades, além de outras consideradas secundárias serão, de preferência, na forma de execução indireta. Vejamos: "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. Ademais, destacamos que a Acesc - Administração dos Cemitérios e Serviços Funerários de Cascavel posiciona-se favorável a extinção do cargo de Coveiro, conforme consta no Ofício 22/2022/ACESC, de24/03/2O22. importante salientar que enquanto os servidores ativos permanecerem nas vagas terão todos os direitos e vantagens estabelecidos no Plano de Cargos. Vencimentos e Carreiras como promoções, adicional de desempenho ou promoção por tempo de serviço além dos direitos que preconizam o Estatuto do Servidor, não lhes acarretando nenhum prejuízo em suas carreiras".

É o necessário relato.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO DO RELATOR

Passando à análise quanto à iniciativa e competência, não se vislumbra qualquer impedimento para proposição do projeto em comento, uma vez que é de competência do chefe do Poder Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, bem como organizar o quadro dos servidores públicos.

Vejamos os artigos relacionados ao assunto dispostos na Lei Orgânica Municipal.

> **Art. 19**. Ao Município compete prover a respeito de seu peculiar interesse e bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> ...
> XI - organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico único dos servidores públicos;
>
> **Art. 58.** Compete privativamente ao Prefeito:
> VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma de lei;

Além da competência do Município para legislar sobre o assunto proposto, a matéria está em consonância com a previsão legal de descentralização das atividades da Administração. Vejamos o que dispõe o Decreto Lei n. 200/1967, que prevê a possibilidade de a administração pública promover a terceirização do serviço público.

> **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.

Por sua vez, o Decreto n. 9.507/18 regulamentou o artigo supracitado, apontando (art. 3º) que não serão terceirizados serviços que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; 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; que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e 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.

Sendo assim, as atividades acessórios às atividades finalísticas da administração podem ser executados de forma indireta, pois elas não constituem o núcleo fundamental de atuação da administração pública municipal podem ser terceirizados.

Diante disso, podemos concluir que o serviço prestado pelo cargo que pretende extinguir pode ser terceirizado, trazendo legalidade à matéria proposta.

Ademais, o Tribunal de Contas do Paraná já se manifestou sobre o assunto:

> PROCESSO Nº: 535330/18 ASSUNTO: CONSULTA ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHALÃO INTERESSADO: SERGIO INACIO RODRIGUES RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL ACÓRDÃO Nº 3367/19 - TRIBUNAL PLENO EMENTA: CONSULTA. Conhecimento. Terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro. Possibilidade.
> ...
> II.2. MÉRITO Relativamente aos questionamentos formulados pelo consulente, verifica-se que a temática envolvendo terceirização de serviços na esfera da Administração Pública sempre foi muito debatida nesta Corte de Contas, pois não raro é utilizada pelos gestores públicos de forma irregular, caracterizando burla à regra do concurso público prevista no inc. II do art. 37 da Constituição Federal. O avanço das terceirizações no Brasil foi projetado para as empresas privadas e centrado na possibilidade de fazê-lo em relação às atividades-fim. É nessa direção que caminhou a reforma trabalhista (Lei n.º 13.467/2017) e o Supremo Tribunal Federal (ADPF n.º 324[2] e Recurso Extraordinário n.º 958.252[3]). No entanto, a ampliação para as atividades-fim não resolve as discussões sobre a terceirização na esfera pública, porque nesta o ponto de inflexão é outro, já que a Administração Pública não pode se valer da terceirização com a mesma desenvoltura das empresas privadas. Assim, no que tange ao primeiro questionamento, sobre a possibilidade de o Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e de coveiro, importante destacar que a Constituição Federal de 1988 previu em seu art. 37, II, a necessidade de realização de concurso público para o ingresso em cargo ou emprego público. O concurso público é imperativo constitucional para que a Administração Pública contrate servidores em consonância com os princípios da isonomia, igualdade, impessoalidade e moralidade administrativa. Por força deste imperativo, a Administração Pública tem o dever de criar cargos ou empregos para execução de assuntos relativos à sua área de competência legal, ou seja, aqueles que constituem seu núcleo fundamental de atuação. Entretanto, como bem ponderou a Coordenadoria de

Gestão Municipal (peça 13) e o d. representante do Ministério Público de Contas (peça 14), há outras atividades que não coincidem com o referido núcleo e que, assim, podem ser terceirizadas, executadas indiretamente, desde que observados os princípios que regem o atuar da Administração. Corroborando com este entendimento, a Administração Pública Federal revogou o Decreto 2271/97 e regulamentou, recentemente, a execução indireta/terceirização no âmbito federal, por meio do Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018, dispondo o seguinte: "Art. 1º Este Decreto dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União (...) 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." Desta feita, verifica-se que não é suficiente cuidar apenas da dicotomia entre atividade-meio e atividade-fim. Faz-se necessário, também, lembrar a concepção funcional da Administração Pública, pois se a Administração Pública dispensa o concurso público para a contratação de trabalhadores a fim de exercerem funções típicas de cargo cujo provimento exige prévia aprovação em concurso, estamos diante de clara lesão ao disposto no inciso II do art. 37 da CF, o que caracteriza ato de improbidade administrativa. Assim, feitas estas considerações, especificamente no tocante ao questionamento formulado pelo consulente, entendo que as atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro podem ser consideradas como serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades primordiais da Administração, podendo ser executadas de forma indireta, por meio da terceirização.

...

VOTO: I. Pelo conhecimento da consulta formulada pelo Município de Pinhalão para, no mérito, responder-lhe da seguinte forma: a. Pode um Município terceirizar as atividades de operador de máquinas pesadas e leves, de motorista e coveiro, por entender que as mesmas são atividades meio da administração e não atividades fim? Sim, é possível a terceirização das atividades de operador de máquinas leves e pesadas, motorista e coveiro, uma vez que não constituem estas atividades o núcleo fundamental de atuação da Administração Pública Municipal, por serem serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios às atividades finalísticas da Administração, podendo ser executadas de forma indireta.

Por fim, e não menos importante, destaca a proposição em análise que resta assegurado ao servidor ativo ocupante do cargo em extinção todos os direitos inerentes ao cargo.

Conclui-se, portanto, diante do acima exposto, que a proposição está em consonância com os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, estando apta à regular tramitação.

Diante disso, com base no artigo 38, *caput*, do Regimento Interno, manifesto o meu voto FAVORÁVEL à tramitação do Projeto de Lei n. 57/2022.

Mazutti
Vereador /PSC/Relator

III - VOTO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, por meio dos seus Vereadores, por unanimidade, acompanha o voto do Eminente Relator e manifesta-se FAVORÁVEL à tramitação Projeto de Lei n. 57/2022.

É o Parecer.

Sala das Comissões Permanentes.

Cascavel, 24 de maio de 2022.

Pedro Sampaio
Vereador/PSC

Cidão da Telepar
Vereador/PSB