



Recomendação nº 004/2025-1PJTCOTRI

Documento id. 03879997

Referência: Procedimento Administrativo nº 02.22.0009.0007606/2024-89

Assunto: Pejotização da administração pública

Destinatários: MUNICIPIO DE SAPUCAIA, MUNICIPIO DE AREAL, MUNICIPIO DE CARMO, MUNICIPIO DE COMENDADOR LEVY GASPARIAN, MUNICIPIO DE PARAIBA DO SUL, MUNICIPIO DE TRES RIOS, CAMARA MUNICIPAL DE AREAL, CAMARA MUNICIPAL DO CARMO, CAMARA DO MUNICIPIO DE COMENDADOR LEVY GASPARIAN, PARAIBA DO SUL CAMARA MUNICIPAL, CAMARA MUNICIPAL DE SAPUCAIA e CAMARA MUNICIPAL DE TRES RIOS - RJ

RECOMENDAÇÃO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva – Núcleo Três Rios, no exercício de suas atribuições legais e constitucionais, com fulcro nos artigos 127 e 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal, artigo 27, parágrafo único, inciso IV da Lei 8.625/93, artigos 34, inciso IX e 38, inciso II da Lei Complementar n.º 106/03;

CONSIDERANDO as atribuições do Ministério Público para a Proteção dos Interesses Difusos e Direitos Coletivos relativos à Cidadania, Educação e ao Consumidor, determinadas pela Constituição da República e pela legislação infraconstitucional;

CONSIDERANDO incumbir ao *Parquet* promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos coletivos lato sensu, nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição da República, devendo zelar pelo primado do Direito e da Ordem (interesse difuso), sob pena de enfraquecimento do próprio Estado Democrático de Direito;

CONSIDERANDO que dispõe o art. 129, inciso II, da Constituição Federal ser função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes



Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”;

CONSIDERANDO que, no exercício de suas atribuições, cabe ao Ministério Público expedir recomendações, objetivando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, conforme o disposto no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 e no artigo 34, inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 106/2003;

CONSIDERANDO que o art. 37, *caput*, da Constituição da República estabelece que “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”;

CONSIDERANDO que está em tramitação na 1ª Promotoria de Tutela Coletiva do Núcleo Três Rios/RJ o **Procedimento Administrativo nº 001/2025**, com escopo de **acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, as contratações de prestadores de serviços (Microempreendedores Individuais – MEIs) pelos Municípios e Câmaras Municipais do Núcleo Três Rios/RJ;**

CONSIDERANDO que a terceirização é uma técnica de gestão administrativa, em que há a transferência de atividades não essenciais de uma organização para uma empresa especialista na respectiva prestação do serviço;

CONSIDERANDO que a terceirização na Administração Pública, dentre outros motivos, é utilizada para buscar pela eficiência e especialização de suas atividades finalísticas;

CONSIDERANDO que a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações – veio tratar do tema da terceirização mais detalhadamente do que a sua antecessora, dedicando-a o conteúdo do art. 48, que indica, em seu *caput*, serem **objetos possíveis de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade;**

CONSIDERANDO que o **Decreto Estadual nº 41.203/2008** dispõe sobre a



terceirização de serviços e limita seu escopo pela redação do art. 1º, que considera **“serviços continuados” os serviços auxiliares, prestados por terceiros, necessários ao desempenho das atribuições dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações Estaduais, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício financeiro;**

CONSIDERANDO que o art. 2º do Decreto acima denota que **“somente poderá ser realizada a contratação de empresas prestadoras de serviços, não sendo permitida a contratação de mão-de-obra por interposta pessoa,** sob pena de responsabilização do respectivo titular”;

CONSIDERANDO que é **necessário diferenciar a terceirização de atividade e a terceirização de mão-de-obra, dado que está última forma é compreendida como uma afronta ao mandamento constitucional do concurso público,** o que pode configurar ato de improbidade administrativa;

CONSIDERANDO que a terceirização de mão-de-obra é considerada ilícita por se referir à contratação de trabalhadores subordinados e pessoalmente engajados nas atividades administrativas, como se servidores públicos concursados fossem;

CONSIDERANDO que para a contratação de mão de obra, a Administração Pública deve realizar concurso público, conforme previsão expressa da Constituição da República, notadamente no seu art. 37 inciso II;

CONSIDERANDO que existe uma importante distinção entre terceirização e o fenômeno da “pejotização”, por esta última se tratar da contratação de prestadores de serviços detentores de personalidade jurídica individual (microempresa individual);

CONSIDERANDO que a contratação de microempreendedores individuais para prestarem serviços públicos burocráticos e rotineiros **pode configurar diretamente uma burla ao princípio constitucional do concurso público,** uma vez que, apesar do contrato ser firmado com uma pessoa jurídica, na realidade, investe-se pessoas físicas em funções públicas;

CONSIDERANDO que a contratação ilícita de mão de obra por pessoa interposta



poderá servir à burla ao art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que a prestação de serviços não está enquadrada em “outras despesas de pessoal”. Nesse sentido, a norma deve ser interpretada no sentido de que, mesmo sendo ilegal, se celebrado esse tipo de contrato, **a despesa a ele correspondente será considerada como despesa de pessoal para os fins do limite estabelecido pelo artigo 169 da Constituição**;

CONSIDERANDO que a **“pejotização” é fenômeno “caracterizado pela contratação de trabalhador subordinado como sócio ou titular de pessoa jurídica, visando mascarar vínculo de emprego**. Assim o empregador realiza o pagamento mediante a emissão de notas fiscais pelo trabalhador, apesar **da fraudulenta prestação de serviços revelar-se uma típica relação de emprego**” (TOURINHO, Rita. In: *A “pejotização” como precarização do vínculo trabalhista e sua indevida utilização pela Administração Pública na prestação dos serviços de saúde*. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 18/2021 | p. 71 - 96 | Jul - Set / 2021 DTR\2021\45305);

CONSIDERANDO que a contratação de microempreendedores individuais pode representar um risco à qualidade do serviço público, tendo em vista não relevar, em muitas vezes, critérios seguros de seleção do contratado, e intensifica o risco de esse tipo de contratação ser utilizado para fins eleitorais e políticos;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal prevê que a contratação por tempo determinado na Administração Pública é uma exceção à regra do concurso público, utilizada para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, como disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a contratação temporária na administração pública não é considerada terceirização, uma vez que os contratados integram temporariamente os quadros da Administração Pública, ainda que estejam sujeitos às regras diferentes das aplicadas aos aprovados em concurso público;

CONSIDERANDO que, em análise dos documentos encaminhados no Procedimento, foram identificados **contratos potencialmente irregulares de prestadores de serviços (Microempreendedores Individuais - MEIs)** nas Câmaras



Municipais e nos Municípios do Núcleo Três Rios/RJ (Areal, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios) **para atividades cotidianas e burocráticas em detrimento de servidores concursados;**

CONSIDERANDO que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro considera como violação dos princípios administrativos a ausência de critérios objetivos de avaliação para a escolha de contratados, ainda que o Município contemplado seja de pequeno porte;

CONSIDERANDO os termos da **Orientação Técnica MPT/PRT21/GAET-CONAP nº 01/2022** sobre fiscalização dos contratos de terceirização de mão de obra, e que aponta diretrizes orientativas para o aprimoramento dos mecanismos de controle, transparência e prevenção de ilícitos;

CONSIDERANDO que o **art. 11, inciso V, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992)** dispõe que “constitui **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública **a ação ou omissão dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por (...) **frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público**, de chamamento ou de procedimento licitatório, **com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros**”;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, com o objetivo de garantir os direitos constitucionais e legais mencionados resolve, com fundamento no art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/93, **RECOMENDAR aos Municípios e às Câmaras Municipais do Núcleo Três Rios/RJ (Areal, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Sapucaia e Três Rios):**

1. Que **se abstenham imediatamente de realizar e manter a contratação de prestadores de serviços (Microempreendedores Individuais-MEIs) para que atuem como mão-de-obra da Administração Pública** em detrimento de servidores concursados;
2. Que realizem contratações temporárias para o **atendimento, exclusivo e concretamente justificado, de necessidade temporária de excepcional**



interesse público;

3. Que **elaborem sindicâncias e reavaliem sobre as atuais contratações envolvendo MEIs em suas respectivas áreas e setores,** e encaminhem os achados para o Ministério Público para análise;
4. Que **realizem concursos Públicos para o preenchimento de vagas ociosas atualmente exercidas ilicitamente por MEIs** como burla aos princípios constitucionais;
5. Que **publiquem a presente Recomendação nos respectivos sítios eletrônicos oficiais, bem como nos respectivos Diários Oficiais,** de modo a garantir a maior publicidade e transparência possível.

O prazo de resposta para a anuência à Recomendação será de 30 (trinta) dias, e 90 (noventa) dias para a adoção das medidas apontadas.

Após o decurso deste, os documentos comprobatórios deverão ser encaminhados a este Órgão de Execução, **presumindo-se, em caso de inércia, o seu descumprimento e dolo,** o que ensejará a propositura das medidas legais cabíveis.

Prazo de 90 (noventa) dia(s) para resposta.

Três Rios, 26 de fevereiro de 2025

GUSTAVO SANTANA NOGUEIRA
Promotor(a) de Justiça - Mat. 3482