



PROCESSO N° 0.00.000.001270/2011-07

ASSUNTO: Procedimento de Controle Administrativo

REQUERENTE: Breno Wohl Bruno

REQUERIDO: Ministério Público da União

VOTO

O Conselheiro Nacional **JARBAS SOARES JÚNIOR:**

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo apresentado por Breno Wohl Bruno, devidamente qualificado nos autos, em face do Ministério Público da União, no qual suscita a ocorrência de possíveis irregularidades na contratação de serviços de vigilância terceirizados, em prejuízo dos candidatos aprovados no VI Concurso de Ingresso nas Carreiras do MPU, do qual participou como candidato ao cargo de Técnico dos quadros do Ministério Público da União, logrando êxito. O requerente obteve a 72ª posição, no Estado do Rio de Janeiro, para o cargo de Técnico de Apoio Especializado em Segurança, conforme o Edital n. 19 PGR/MPU, datado de 15 de outubro de 2010.

Noticia que, em que pese a existência de candidatos aprovados em concurso público, vigente na atualidade, as unidades do Ministério Público da União no Estado do Rio de Janeiro priorizaram a contratação de serviços de segurança e vigilância, bem como a requisição de servidores de outros órgãos da Administração Pública para exercerem funções próprias do cargo de Técnico de Apoio Especializado em Segurança, em detrimento daqueles candidatos aprovados no certame público.

Sustenta, por conseguinte, a ilegalidade dos contratos de terceirização firmados pelas unidades do Ministério Público Federal (PRR 2ª



Região e Procuradorias da República nos municípios do Estado Rio de Janeiro), e do Ministério Público do Trabalho (PRT 1ª Região e Procuradorias do Trabalho nos municípios fluminenses), e Ministério Público Militar (Procuradoria da Justiça Militar no Estado do Rio de Janeiro), notadamente em virtude da coincidência de atribuições entre os candidatos aprovados para o cargo público respectivo e a contratação de serviços terceirizados mediante empresa interposta para as já referidas funções.

Aduz que, conquanto se entenda pela legalidade das contratações, os funcionários de empresas privadas terceirizados, cujas atividades deveriam se limitar à vigilância patrimonial, exercem, na realidade, atividades típicas do cargo de Técnico de Apoio Especializado em Segurança, em provável burla à regra do concurso público.

Argumenta, ao fim, que, ao assim proceder, as unidades do MPU no Estado do Rio de Janeiro praticaram atos administrativos ilegais, passíveis, portanto, de revisão por este Conselho Nacional do Ministério Público Requer, em conclusão, que este Conselho Nacional reconheça a ilegalidade dos contratos de terceirização e a situação irregular de servidores requisitados de outros órgãos para o exercício das respectivas atividades, adotando-se, portanto, as providências cabíveis.

Ante a diversidade de alegações, solicitei a oitiva da Procuradoria Geral da República, e dos chefes das unidades do Ministério Público da União no Estado do Rio de Janeiro, que apresentaram as informações solicitadas às fls. 35-42 e 64-245. Sustentaram, basicamente, a regularidade dos contratos de terceirização questionados e a correta convocação dos candidatos aprovados em concurso, dentro dos limites estabelecidos pela normatização de regência, conforme documentos apresentados

Por identidade de objetos, foi-me remetido, por prevenção, os autos dos Procedimentos de Controle Administrativo n. 0.00.000.001241/2011-37 e n. 0.00.000.001221/2011-66, os quais, por se tratar de idêntica matéria, determinei o apensamento ao presente expediente para uma só decisão deste Conselho Nacional.



É o breve relatório.

Foram observadas as regras procedimentais, nos termos do art. 107 e seguintes do Regimento Interno do CNMP. A competência deste Conselho Nacional para a apreciação da matéria é indiscutível e está prevista, sobretudo, no art. 130-A, §2º da Constituição Federal.

Portanto, passo ao mérito.

O Conselho Nacional do Ministério Público foi criado pela Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004 para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.¹

In casu, são as seguintes as controvérsias deste Procedimento de Controle Administrativo:

- a) verificação da regularidade da contratação de mão de obra terceirizada, relacionadas aos serviços de segurança e vigilância, pelas unidades do Ministério Público da União no Estado do Rio de Janeiro, em detrimento da convocação de candidatos aprovados em certame público, para exercerem atividades correlatas a de Técnico de apoio especializado em Segurança.
- b) análise da regularidade e da licitude da contratação mão-de-obra terceirizada de agentes de segurança pessoal privada pela Procuradoria Regional da República da 2ª Região .
- c) análise da legalidade, das requisições, a juízo dos requerentes, irregulares, de servidores públicos de outros órgãos da Administração para exercer as atividades de Técnico de Apoio Especializado em Segurança.

1§ 2º. Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; (grifo nosso)



d) a determinação para convocação de servidores aprovados em concurso público em substituição de servidores terceirizados, que estariam em condições irregulares.

Estas são as questões nucleares deste procedimento de Controle Administrativo. Passo a análise de cada uma.

A) Legalidade dos contratos de terceirização dos serviços de vigilância pelas unidades do MPU nos Estado do Rio de Janeiro.

No primeiro momento, portanto, a análise da demanda ora sob apreciação deste Conselho Nacional deve ater-se ao exame da legalidade das contratações e a verificação de possíveis fraudes na execução dos contratos, consistente nos supostos desvios de função imposto a funcionários terceirizados, que, em tese, estariam exercendo, indevidamente, funções típicas dos Técnicos de Apoio Especializado em Segurança, segundo alegam os requerentes.

A contratação de mão de obra mediante empresa interposta é fenômeno recente, identificado a partir da segunda metade do século passado, e teve por escopo a racionalização e aprimoramento das atividades meio dos setores privados e públicos. Por meio das terceirizações, o tomador de serviços teria, ao menos em tese, maior capacidade de se dedicar as áreas finalísticas de sua atuação, otimizando a prestação do serviço público, sobretudo.

Pelo prisma da eficiência do Estado, tal como preceitua o art. 37 da Constituição Federal, não há dúvida que essa atividade de segurança e vigilância é acessória, não sendo medida administrativa indicada a realização de concurso público para suprir as necessidades de determinados órgãos estatais, tais como o MP e o Poder Judiciário, notadamente, considerando os consectários advindos com o passar do tempo. Exemplos, acomodação natural dos servidores e o inchaço da folha da previdência



pública.

Mas essa é outra discussão.

Voltando ao objeto do pedido – quanto à conformidade legal das decisões administrativas impugnadas. Para o exame dos contratos questionados é preciso cotejá-los com a legislação federal que disciplina a matéria – *in casu*, o Decreto 2.271 de 7 de julho de 1997, regente da terceirização de mão de obra no âmbito do serviço público federal – conquanto bastante lacunosa a normação.

O Decreto 2.271 de 7 de julho de 1997, buscando dar uniformidade a discussão, dispõe em seu artigo 1º, quais são as atividades passíveis de contratação mediante empresa interposta pela Administração Pública Federal, *in verbis*:

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.

Da leitura do citado dispositivo extrai-se que, para a contratação de serviços terceirizados, além da previsão legal, é necessário que a prestação de serviços que se pretende contratar não seja vinculada a atividade fim do órgão contratante. A terceirização, assim, deve ser entendida como uma modalidade excepcional de contratação de força de trabalho, não comportando desvirtuamentos, somente sendo lícita a sua utilização quando existentes os requisitos da ordem legal.

Nota-se, por conseguinte, que é permitido à Administração Pública federal, inclusive ao Ministério Público da União, a contratação dos serviços de segurança, desde que estes não se liguem à atividade fim do órgão ou entidade contratante.²

2 Neste sentido: "A autorização legal à terceirização no âmbito das entidades estatais é, como visto,



No âmbito do Ministério Público parece-me claro que o serviço de vigilância não constitui atividade-fim, passível, portanto, de terceirização. Deve-se, tão-só, observar a vedação contida no §2º do artigo 1º do Decreto 2.271 de 7 de julho de 1997³, que impede a terceirização de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Assim, neste primeiro momento, atendo-me à regularidade, ou não, das contratações das unidades do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do pedido.

Neste particular, ainda que se ventile a parcial coincidência de atribuições dos ocupantes do cargo de Técnico de Apoio Especializado em Segurança, e dos funcionários de vigilância terceirizados – afinal, ambos são responsáveis pela segurança da instituição –, as atividades não são, em essência, idênticas.

Os trabalhadores terceirizados somente exercem o serviço de vigilância patrimonial, não sendo responsáveis por escoltas ou atividades inerentes à segurança pessoal de servidores e membros, consoante informações prestadas pelos Chefes da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região e da Procuradoria Geral da Justiça Militar no Rio de Janeiro, e se verifica da documentação acostada.

Corroborando tal situação, vale frisar que a Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região informa que, quando necessita de escolta ou serviço de segurança pessoal de membros e servidores em situação de risco, solicita os serviços da Polícia Federal e da Polícia Militar. Ou seja, não há o apontado desvirtuamento de trabalhadores terceirizados

limitada exclusivamente a atividades-meio, atividades meramente instrumentais. Não há na ordem jurídica até então qualquer permissivo à terceirização de atividades-fim dos entes tomadores de serviço” (DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 10 ed. Editora Ltr. São Paulo. 2011. p. 431)

3 § 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.



conforme sustentado pelos requerentes.

De outro lado, os Técnicos de Apoio Especializado em Segurança possuem atribuições outras à de vigilância patrimonial, típica da terceirização ocorrida no âmbito dos órgãos do MPU no Rio de Janeiro, dentre as quais, a de promover a segurança pessoal de membros, autoridades e servidores, e, inclusive, supervisionar o serviço de vigilância terceirizada, conforme se depreende da descrição de atribuições constante do Edital PGR/MPU n. 001, de 30 de junho de 2010 (instrumento convocatório do VI Concurso Público para servidores do MPU).

Enfim, em relação aos contratos celebrados pelas unidades do MPT e do MPM no Rio de Janeiro, inexistente a alegada identidade de atribuições entre o cargo público em comento e as funções dos trabalhadores terceirizados, motivo pelo qual não há, pela prova dos autos, ilegalidade, quanto a este aspecto, nos contratos ora impugnados.

Insta observar, noutro ponto, que a alegação genérica do requerente, de que, na realidade, os funcionários terceirizados exercem as atividades típicas dos Técnicos de Apoio Especializado em Segurança, em desvio de função, também não se coaduna com as evidências dos autos. Não constatei qualquer indício desta indevida atuação, nos órgãos do MPU, dos funcionários das pessoas jurídicas contratadas. Ao revés, os elementos constantes dos autos indicam, como já ressaltado na primeira parte deste voto, a clara separação de atividades, sendo que os terceirizados realizam o serviço de vigilância patrimonial, e os servidores ocupantes do cargo público exercem a segurança pessoal dos membros e servidores, além de supervisionar a própria atividade dos trabalhadores terceirizados. Tal prova não existe e nem foi constituída nos autos.

Assim, como no velho brocardo jurídico, o que não está nos autos, está fora do mundo.

Destarte, não sendo possível vislumbrar, nos autos, qualquer ilegalidade na formação e na execução dos contratos de serviços terceirizados de vigilância e segurança referentes as unidades do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Militar no Estado do Rio de



Janeiro, afasto a possibilidade suscitada pelos requerentes.

B) Análise da regularidade da contratação mediante empresa interposta de Agentes de Segurança Pessoal privada pela Procuradoria Regional da República da 2ª Região.

Quanto a contratação realizada pela Procuradoria Regional da República na 2ª Região (MPF) é preciso uma análise um pouco mais detida.

A terceirização realizada pela unidade do MPF no Estado do Rio de Janeiro, consubstanciada no Contrato n. 011/2010 PRR 2ª Região⁴, foi impugnada pelos requerentes, por contar com objeto distinto da contratação de serviços realizados pelas unidades do MPT e do MPM naquele estado. Neste ajuste, celebrado pela Procuradoria Regional da República da 2ª Região, além da contratação de vigilantes patrimoniais a administração contratou os serviços de agentes de segurança pessoal privada.

Este posto de trabalho, conforme item 18.2.34 do Contrato n. 11/2010 PRR 2ª Região, tem , entre as suas atribuições, as seguintes:

“Escortar autoridades fora das dependências da CONTRATANTE, quer nos veículos oficiais quer não, sempre que as circunstâncias o exigirem; (...)

Aos agentes ocupantes dos postos de segurança pessoal privada destinadas a cumprir os fins da Portaria PRR2 n. 23, de 25 de março de 2008, caberá, especialmente, promover ações preventivas e proativas relacionadas à segurança dos Membros da CONTRATANTE, em situações normais, e prestar-lhes apoio em situações de emergência e de risco, inclusive diligenciando junto aos competentes órgãos de segurança pública, para garantir a sua

⁴ Vale frisar que este contrato tem vigência até 22/11/2012, em função dos termos aditivos celebrados pela PRR 2ª Região, publicados nos Diários Oficiais da União n. 70 de 12 de abril de 2011 n. 247 de 26 de dezembro de 2011.



incolumidade, além de cumprir as demais determinações que o Supervisor do núcleo de Apoio Operacional de Segurança lhes impuser visando o mesmo fim” (fls. 65, autos 1221/2011-66)

Do cotejo entre as atribuições dos agentes de segurança pessoal privada (serviço terceirizado pelo MPF) e dos Técnicos de Apoio Especializado em Segurança percebe-se que, de fato, são bastante coincidentes as descrições de atividades.⁵ Quando se vislumbra que a segurança pessoal de membros, servidores e autoridades seria, salvo melhor juízo, atividade típica do cargo efetivo dos serviços do Ministério Público da União, tende-se a concluir, naturalmente, ser despropositada a terceirização desta atividade, tal qual realizada pela Procuradoria Regional da República da 2ª Região, em razão da realização do certame público já concluído para essa finalidade.

Desta forma, a contratação de agentes de segurança pessoal privado não atenderia ao comando da normatização de regência, exatamente por não atender ao requisito da inexistência de categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do Ministério Público da União, realizadoras das funções ora contratadas.

Sobre este tema a Procuradoria Regional da República da 2ª Região informa que procedeu a esta contratação por expressa e específica autorização da Secretaria Geral do Ministério Público Federal, constante dos autos do Procedimento Administrativo MPF/PGR n. 1.00.000.010106/2010-46.

Os motivos determinantes da contratação dos serviços de

5A descrição das atribuições dos Técnicos de Apoio Especializado em Segurança encontra-se expressa no Edital n. 01/2010, in verbis: “ATRIBUIÇÕES: Executar tarefas de nível intermediário que envolvam a promoção da adequada segurança pessoal de membros, outras autoridades, servidores e demais pessoas nas dependências das diversas unidades do Ministério Público da União, ou externamente, se for o caso; a fiscalização do cumprimento de normas e procedimentos de segurança estabelecidos para cada um dos ramos do MPU, incluindo a supervisão do emprego de vigilância terceirizada; a entrega de notificações e de intimações relacionadas à atividade institucional; a localização de pessoas e o levantamento de informações para as áreas de inteligência e diligências; a condução de veículos oficiais empregados no transporte de membros e servidores em serviço, bem como no traslado de processos administrativos, judiciais e de testemunhas, quando necessário; a zelo pela manutenção do veículo, verificando o seu estado físico e condições de higiene, vistoriando-o regularmente e comunicando à autoridade competente qualquer irregularidade detectada; a realização de trabalhos que exijam conhecimentos básicos e/ou específicos de informática; outras atividades de mesma natureza e grau de complexidade que venham a ser determinadas pela autoridade superior.



segurança pessoal e da autorização especial exarada pela Secretaria Geral do MPF, ao meu juízo, de boa-fé, seriam a “preservação da segurança e da tranqüilidade das atividades” do *parquet* federal no Rio de Janeiro. De fato, é inquestionável que a atividade dos membros do Ministério Público Federal se sujeita a riscos de toda sorte, especialmente em grandes centros urbanos como o Rio de Janeiro. A Administração da instituição deve, portanto, garantir aos membros do *parquet* federal a segurança no seu trabalho, e assim garantir a sociedade uma atuação independente e efetiva do Ministério Público.

Todavia, a atividade de segurança, como, ademais, todas as atividades administrativas, deve se submeter à observância das prescrições legais, o que, no caso, incorreu.

Compulsando os autos, verifico que esta autorização especial da Secretaria Geral do MPF fundou-se em manifestação da Auditoria Interna do Ministério Público da União, através da Nota de Auditoria n 67/2011, que concluiu pela regularidade da excepcional contratação dos profissionais de segurança pessoal privada até a ocorrência de fatos novos, tais como a convocação de novos Técnicos de Apoio Especializado em Segurança, promoção de curso de formação e aprovação do porte de arma institucional.

Constata-se, assim, que os motivos ensejadores da contratação deste tipo de serviço terceirizado foram: a) a inexistência, à época da contratação, da criação de cargos efetivos; b) ausência de curso de formação institucional e; c) aprovação do porte de arma institucional.

Contudo, impende observar que, dos motivos arrolados para justificar a contratação excepcional, apenas a ausência de aprovação de porte de arma institucional subsiste, uma vez que a Lei 12.321/2011 criou novos cargos para os serviços auxiliares do Ministério Público da União, e a realização de Curso de formação Institucional já foi providenciada pela Administração do Ministério Público Federal, conforme divulgado pela Procuradoria Geral da República em seu site institucional⁶.

6 Conferir notícia veiculada no dia 04.08.2011 no sítio da Procuradoria Geral da República (www.pgr.mpf.gov.br), e notícias veiculadas no dia 30.09.2011 no sítio da Procuradoria Regional da República da 5ª Região (<http://www.prr5.mpf.gov.br/prr5/index.php?>



Neste aspecto, tenho que a excepcionalidade da referida contratação só se justifica quando presentes todos os motivos apontados pela AUDIN/MPU e pela Secretaria Geral do MPF, ou, ainda, se ultrapassado o limite para contratação de pessoal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de limites orçamentários assim justificados. Não sendo o caso e considerando que, atualmente, outro contexto fático se formou, necessário reconhecer a desconformidade da atual situação da terceirização dos agentes de segurança pessoal da PRR 2ª Região, o que implicaria na necessidade de cancelamento do contrato vigente.

Considero, no entanto, em observância ao princípio da razoabilidade, que é preciso considerar que a súbita supressão dos contratos e dos postos de trabalho ocupados pelos agentes de segurança pessoal privados, sem qualquer medida substitutiva, certamente provocaria enorme prejuízo e insegurança dos membros e servidores do *parquet* federal no Rio de Janeiro.

Sendo assim, aqui me valho da analogia com as adaptações necessárias, de modulação no tempo dos efeitos das decisões deste Conselho Nacional⁷, para, embora reconhecendo a nulidade apontada, não determinar a supressão imediata do contrato e, conseqüentemente, dos serviços de segurança pessoal, o que traria prejuízo e um gravame maior que a sua provisória manutenção.⁸

[opcao=9.5.2&pagina=exibeNoticias_2011¬ic=2011_072_09_30](#)).

7O Conselho Nacional do Ministério Público já reconheceu a possibilidade de modulação dos efeitos de suas decisões, conforme se pode depreender do seguinte precedente:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONHECIMENTO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CONCURSO PÚBLICO REGIONALIZADO. REMOÇÃO DE SERVIDORES. PROIBIÇÃO ABRANGE APENAS OS SERVIDORES NOMEADOS NO ÚLTIMO CONCURSO. SEGURANÇA JURÍDICA. POSSIBILIDADE DE REMOÇÃO A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO DESTE PROCEDIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. 1. **Em decorrência do princípio da segurança jurídica, os efeitos desta decisão devem ter eficácia somente a partir de seu trânsito em julgado.** 2. Possibilidade de remoção aos servidores nomeados em concursos anteriores ao do edital nº 01/2007. 3. Provimento parcial. Grifo nosso. (CNMP. PCA n. 1696/2010-71. Relatora para acórdão. Conselheira Sandra Lia. Julgado em 19.07.2011)

No mesmo sentido temos o voto vista do Conselheiro Mário Bonsaglia no Procedimento de Controle Administrativo n. 1931/2010-113. Relator Conselheiro Adilson Gurgel. Julgado em 26.04.2011.

8 O Supremo Tribunal Federal tem posicionamento sedimentado quanto à possibilidade de modulação de efeitos da decisão em sede de controle de constitucionalidade incidental, em que pese a ausência



Nesse contexto, reconhecendo, como disse, a nulidade do contrato, em nome dos princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade, quanto a este ponto, o meu voto é no sentido da procedência parcial do pedido para determinar à PRR 2ª Região que se abstenha de proceder a nova contratação ou à renovação dos contratos vigentes quanto a este objeto específico – agentes de segurança pessoal privados, fixado o prazo de 180 (cento e oitenta dias) para que a PRR 2ª Região rescinda o Contrato n. 011/2010 e respectivos aditivos, no que atine ao mencionado objeto, e, assim, regularize a atividade do segurança pessoal dos membros e servidores.

C) Existência de requisições irregulares de servidores públicos de outros órgãos para exercer atividades típicas dos Técnicos de Apoio Especializado em Segurança.

Passemos, então, à análise da terceira questão suscitada pelos requerentes, referente à suposta indevida requisição de servidores de outros órgãos da administração pública para a ocupação dos cargos de Técnico de Apoio Especializado em Segurança nos órgãos citados, também em detrimento da convocação de candidatos aprovados em concurso público.

Entendo que não assiste razão à pretensão.

Com efeito, o instituto da requisição de servidores para o preenchimento de cargos da Administração que exijam especial fidúcia (funções de confiança e cargos em comissão), não configura burla ao preenchimento de cargos públicos ou à regra constitucional do concurso público.

de previsão legal. A guisa de ilustração temos o presente julgado:

EMENTA: IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS (ISS). INCIDÊNCIA SOBRE LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO TEMPORAL DA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO NA DECISÃO EMBARGADA. OCORRÊNCIA. **A orientação do Supremo Tribunal Federal admite, em situações extremas, o reconhecimento de efeitos meramente prospectivos à declaração incidental de inconstitucionalidade.** Requisitos ausentes na hipótese. Precedentes da Segunda Turma. Embargos de declaração acolhidos apenas para suprir a omissão apontada, mantendo-se, contudo, a conclusão da decisão embargada. Grifo nosso. (STF. 2ª Turma. RE n. 553.223/RJ. Rel. Ministro Joaquim Barbosa. Julgado em 19.08.2008).



Este Conselho Nacional já se manifestou sobre o tema, ainda que incidentalmente, entendendo regular a requisição para a atuação em outros órgãos, para o exercício de funções de confiança ou cargos comissionados. (CNMP. PCA n. 0211/2009-99. rel. Conselheira TAÍS SCHILLING FERRAZ. Julgado em 20.10.2009⁹)

Nesses termos observo dos autos que não existe qualquer lastro probatório nesse sentido, ou sequer indícios, que autorizem concluir que as unidades do MPU no Rio de Janeiro utilizam, irregularmente, de servidores requisitados de outros órgãos para o desempenho específico das funções dos Técnico de Apoio Especializado em Segurança.

Como já consignei, meras alegações ou suposições, desacompanhada de provas nos autos, não têm o condão de prova.

Sem razão, portanto, nessa parte, a alegação dos requerentes.

D) Possibilidade de convocação de servidores aprovados em concurso público em substituição de possíveis funcionários terceirizados contratados irregularmente.

Por derradeiro, quanto à convocação de servidores aprovados em concurso público, é preciso esclarecer que, conquanto se constate alguma irregularidade nos contratos de terceirização, ora impugnados, a Administração deve, através de um juízo de conveniência e oportunidade, verificar o momento oportuno de convocação de candidatos aprovados em concurso, não sendo recomendável a este Conselho Nacional expedir determinação com esta natureza.

⁹ Nesta oportunidade a relatora consignou “Ademais, verifiquei que mais de 10% do quadro de servidores do MPDFT, sejam permanentes, requisitados ou sem vínculo, é formado por servidores requisitados de outros órgãos que não ocupam cargo em comissão ou função de confiança. Como não há nos autos informações suficientes para análise das requisições de tais servidores, nos termos do que dispõe o art. 93 da Lei 8.112/93, e considerando ainda que não é este o objeto do presente procedimento, entendo que se faz necessária a abertura de Procedimento de Controle Administrativo para exame de regularidade. **Ainda que algumas situações sejam justificadoras da espécie de requisição, é certo que esta se caracteriza como excepcional, merecendo, quiçá, a explicitação das hipóteses em que se afigura compatível com a lei.**” (grifo nosso)



A autonomia conferida ao Ministério Público, pela ordem constitucional vigente, autoriza o administrador da Instituição a criar e estruturar a sua administração, com vistas a atender, da melhor forma, o interesse público, observando, por óbvio, os estritos limites da legalidade. Assim, o administrador goza de certa liberdade para organizar o funcionamento do Ministério Público, nos limites em que determina a lei, e em observância do interesse público.

Em razão disto é que a reiterada jurisprudência dos tribunais superiores têm orientação uníssona de que a aprovação em concurso público, quando o instrumento convocatório não prevê vagas de provimento imediato, mas simples cadastro de reserva, como no caso em comento, não gera o direito à nomeação, mas sim mera expectativa de direito. Assim vem decidindo o STJ e o STF¹⁰.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, em recentíssima análise da matéria, em sede de repercussão geral, concluiu que apenas os candidatos aprovados dentro número de vagas oferecido pelo edital possuem direito subjetivo à nomeação. Eis trecho da ementa do julgado relatado pelo Eminente Ministro Gilmar Mendes:

10 **EMENTA:** ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. APROVAÇÃO PARA ESPECIALIDADE E LOCALIDADE EM RELAÇÃO ÀS QUAIS O EDITAL PREVIA APENAS FORMAÇÃO DE CADASTRO RESERVA. VACÂNCIA QUE, DURANTE A VALIDADE DO CERTAME, NÃO OCORREU. DIREITO SUBJETIVO À NOMEAÇÃO E POSSE NÃO CONFIGURADO NO CASO CONCRETO. 1. Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por Carla Campos Paiva, com fundamento no art. 105, inc. II, alínea "b", da Constituição da República, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que, após asseverar que a impetrante-recorrente classificou-se dentro do número de vagas previsto no edital para a comarca escolhida, reconheceu inexistir direito subjetivo à nomeação, mas mera expectativa de direito. 2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter direito líquido e certo à nomeação e posse, segundo jurisprudência pacífica desta Corte Superior. 3. **Esta Corte Superior adota entendimento segundo o qual a regular aprovação em concurso público em posição classificatória compatível com as vagas previstas em edital confere ao candidato direito subjetivo a nomeação e posse dentro do período de validade do certame. Precedentes.** 4. **Ocorre que, na espécie, a impetrante-recorrente foi aprovado em 1º (primeiro) lugar em concurso que, para a comarca e especialidade em que concorreu, não apresentava vagas disponíveis (o edital indicava apenas formação de cadastro reserva) - e, segundo as informações da autoridade coatora, não surgiram vagas para a localidade e especialidade pretendida.** 5. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. (STJ. 2ª Turma. RMS 32744/MG. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em 01.012.2011)



RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONCURSO PÚBLICO. PREVISÃO DE VAGAS EM EDITAL. DIREITO À NOMEAÇÃO DOS CANDIDATOS APROVADOS. I. DIREITO À NOMEAÇÃO. CANDIDATO APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS PREVISTAS NO EDITAL. Dentro do prazo de validade do concurso, a Administração poderá escolher o *momento* no qual se realizará a nomeação, mas não poderá dispor sobre a própria nomeação, a qual, de acordo com o edital, passa a constituir um *direito* do concursando aprovado e, dessa forma, um *dever* imposto ao poder público. Uma vez publicado o edital do concurso com número específico de vagas, o ato da Administração que declara os candidatos aprovados no certame cria um *dever de nomeação* para a própria Administração e, portanto, um *direito à nomeação* titularizado pelo candidato aprovado dentro desse número de vagas.

(STF. Plenário. RE n. 598.099/MS. Rel. Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 10.08.2011)

No mesmo sentido são também os precedentes deste Conselho Nacional (CNMP. Pedido de Providências n. 0046/2008-94. Rel. Conselheiro Fernando Quadros da Silva. Julgado em 18 de junho de 2008¹¹; e, ainda, CNMP. Pedido de Providências n. 0098/2008-61. Rel. Conselheiro Cláudio Barros Silva.¹²).

Deste modo, conclui-se que este Conselho Nacional não pode injungir o Administrador, salvo nas hipóteses reconhecida pelo STF em sede de repercussão geral, a conduzir a unidade desta ou daquela forma,

11EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. EVENTUAL ILEGALIDADE DE ATOS PRATICADOS PELA PROCURADORIA REGIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. NOMEAÇÃO DE APROVADOS. CONDUÇÃO DE VEÍCULOS. AUTORIZAÇÃO. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE. 3. A convocação de candidatos aprovados em concurso público é matéria afeta à conveniência e oportunidade da Administração, ou seja, é questão relacionada ao mérito administrativo, onde o administrador pode, com certa margem de liberdade decidir a extensão e intensidade da medida a ser praticada, a fim de solucionar o caso concreto e realizar o interesse público.

12 EMENTA: Pedido de Providências. Nomeação de Técnicos de Apoio Especializado – Transporte na Procuradoria Regional do Trabalho no Estado de Santa Catarina. Alegação de suposto desvio de função. Autonomia do Ministério Público na criação e coordenação de sua estrutura administrativa. Não se vislumbra qualquer caracterização de desvio de função, estando o desempenho do cargo de Técnico em Apoio Especializado – Transporte por servidores de outros cargos em conformidade com disposições legais, respeitando o princípio da legalidade. Pedido conhecido e julgado improcedente.



convocar ou não candidatos aprovados em cadastro de reserva. Estas decisões administrativas estão atreladas à discricionariedade do administrador e à própria Lei de Responsabilidade Fiscal, passíveis de intervenção do CNMP apenas nos casos de evidente ilegalidade ou desvio de finalidade.

Diante deste quadro, entendo que pode o administrador, com o objetivo de assegurar condições seguras de trabalho aos membros e servidores do MPF no Estado do Rio de Janeiro, optar por soluções outras – tais como a adotada pela Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região, qual seja, a realização de convênios com a Polícia Militar e Polícia Federal em situações de necessidade –, não cabendo ao CNMP adentrar e impor a escolha por uma delas, como no caso, a convocação de aprovados em concurso.

Destarte, entendo que não cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público atender a esse pleito dos requerentes e determinar a nomeação dos candidatos aprovados, ao risco de se imiscuir indevidamente no âmbito da discricionariedade da administrativa das instituições.

Ante o exposto, voto pelo conhecimento dos presentes Procedimentos de Controle Administrativo, para,

- a) Rejeitar os pedidos de nulidade dos contratos celebrados pela Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região e da Procuradoria Geral da Justiça Militar no Rio de Janeiro
- b) Rejeitar o pedido de reconhecimento de ilegalidade de possíveis atos de requisição de pessoal;
- c) Dar parcial provimento para determinar à Procuradoria Regional da República da 2ª Região que se abstenha de proceder contratações ou renovações de contratos de agentes de segurança pessoal privada e, ainda, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), rescinda o Contrato n. 011/2010 e respectivos



CNMP
Fl.:

aditivos, no que atine ao objeto “agentes de segurança pessoal privados”, e, assim, regularize a atividade do segurança pessoal dos membros e servidores da unidade, e, caso lhe aprouver, proceda a efetivação dos candidatos concursados para o exercício da função.

É como voto.

Brasília, 28 de fevereiro de 2012.

JARBAS SOARES JÚNIOR
Relator