

Terceirização como possível solução para manter a qualidade dos serviços auxiliares do MPDFT diante da redução do quadro de servidores em cenário de atingimento do limite da LRF

Francisco Barbosa dos Santos

Servidor do Ministério Público da União. Pós-graduando em Gestão Pública pela Escola Superior do Ministério Público da União.

Luciana Formiga Rodolfo Vasconcelos

Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Professora do Centro Universitário do Distrito Federal (UDF) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) nos cursos de Gestão do Orçamento Público e Gestão Orçamentária e Financeira. Conteudista e tutora da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Mestra em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). Pós-graduada em Contabilidade e Auditoria Governamental pela Universidade de Brasília (UnB).

Resumo: O volume do gasto com pessoal do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios aproxima-se a cada ano da ultrapolação do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O presente artigo tem por objetivo demonstrar que a contratação de empresa para terceirização dos serviços auxiliares da instituição seria medida hábil – porém contrária ao interesse público – para atender à demanda por pessoal na hipótese de incidência da disposição legal que subordina o ajuste do gasto com pessoal à perda por servidores estáveis dos cargos que ocupam. Demonstrada a inconformidade institucional dessa medida, é recomendável o estudo de

outras alternativas para melhoramento da gestão do gasto com pessoal desse órgão da função *ministério público* no âmbito da União.

Palavras-chave: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Volume de gasto com pessoal. Extrapolação do limite. Lei de Responsabilidade Fiscal. Terceirização. Interesse público.

Abstract: The volume of expenditure with staff of the Public Prosecution Service of the Federal District and Territories approximates each year the extrapolation of the limit established by the Fiscal Responsibility Law. The objective of this paper is to demonstrate that the hiring of a company for outsourcing the auxiliary services of the institution would be a skillful action, but contrary to the public interest, to meet the demand for staff in the hypothesis of incidence of the legal provision that subordinates the adjustment of staff expenses to the loss by steady servants of the positions they occupy. Having demonstrated the institutional nonconformity of this action, it is advisable to study other alternatives to improve the management of the expenditure of this agency's personnel in the public ministry function within the Union.

Keywords: Public Prosecution Service of the Federal District and Territories. Staff expenditure volume. Limit extrapolation. Fiscal Responsibility Law. Outsourcing. Public interest.

Sumário: 1 Introdução. 2 Referencial teórico. 3 Os efeitos da extrapolação dos limites da LRF para o MPDFT. 3.1 A situação econômica do Brasil e a política fiscal de contenção de gastos. 3.2 A necessidade de revisão da interpretação do art. 18 da LRF. 4 Terceirização do serviço público: viabilidade de sua implementação como substituta dos serviços auxiliares no âmbito do MPDFT. 4.1 Execução indireta do serviço público. 4.2 O interesse público inviabiliza a terceirização quando se trata de Ministério Público. 5 Considerações finais.

1 Introdução

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) poderá enfrentar a redução do quadro de pessoal dos serviços auxiliares, e será preciso tomar decisões que venham a garantir

a eficiência administrativa e a consequente efetividade dos produtos finais da missão institucional, que é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos difusos, sociais e individuais indisponíveis, enfim, a satisfação do interesse público.

Figurando como função de Estado, essencial à efetivação da justiça, a instituição Ministério Público tem a necessidade de expandir o seu ferramental administrativo na proporção do crescimento da população do Distrito Federal, uma vez que, na mesma proporção, tendem a crescer os casos concretos de conflitos de interesse nos quais se devem fazer efetivas as funções de fiscal da lei e de defensor da sociedade desempenhadas por essa instituição. Sendo assim, quanto maior a defasagem entre o crescimento populacional e a necessidade de expansão, menor, por conseguinte, a efetividade do Ministério Público na resposta às demandas da população por justiça, por paz social.

A situação-problema da redução do quadro de pessoal do MPDFT poderá ocorrer pelas seguintes hipóteses:

1. Pelos efeitos da extrapolação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em um cenário de:

- a. economia em recessão e baixa arrecadação tributária; e (ou)
- b. aumento do volume da despesa com a folha de pagamento:
 - I. via reajuste da remuneração; e (ou)
 - II. excesso de contingente.

2. Pelos efeitos da contenção de gastos públicos.

Observe-se que tanto a extrapolação dos limites da LRF como a contenção de gastos públicos comprometem a sobredita expansão da estrutura administrativa desse Ministério Público, evidenciando a urgência em formular política de gestão administrativa voltada para a prevenção dos efeitos, o que exigirá dos gestores do órgão maior foco na racionalização da aplicação dos recursos disponíveis. E a racionalização da aplicação de recursos públicos é tema essencial da gestão pública.

Justifica-se o empreendimento do presente estudo diante da verificabilidade das hipóteses levantadas para a situação-problema identificada, qual seja, redução do quadro de pessoal dos serviços auxiliares do MPDFT e conseqüente defasagem entre a demanda da população do DF por promoção de justiça e a oferta de estrutura pelo MPDFT.

O objetivo geral deste artigo é verificar se a contratação de empresa para terceirização dos serviços auxiliares do MPDFT seria uma alternativa hábil para atender a demanda por pessoal, considerando-se o interesse público.

Especificamente, procurou-se fazer levantamento bibliográfico de trabalhos que abordam a temática da terceirização do serviço público; identificar se há equívoco na apuração do índice de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) que possa vir a causar redução do contingente de servidores do MPDFT; e, adicionalmente, sugerir soluções que a pesquisa indique para o melhoramento da gestão dos gastos com pessoal do órgão.

Para tanto, buscaram-se, na legislação, parâmetros para estabelecer premissas e, na produção científica já publicada, referência para firmar o entendimento acerca das nuances do tema, com o fim último de contribuir com sua discussão, a título de sugestão de solução.

O método de pesquisa escolhido foi o exploratório. No ambiente literário e legislativo, buscou-se descrever e classificar os fatos e eventos que já foram investigados, bem como opiniões sobre o tema que já foram ou ainda estão por serem refutadas, a fim de se contribuir para o assentamento das ideias correlatas ao objeto da pesquisa.

Inicialmente, analisaram-se os efeitos da extrapolação dos limites da LRF para o MPDFT, destacando-se a influência direta da situação econômica do Brasil e a política fiscal de contenção de gastos, bem como a necessidade de revisão da interpretação do art. 18 da LRF. Em seguida, estudaram-se os detalhes da terceirização do serviço público, tendo como interesse a verificação da viabilidade de sua implementação como substituta dos serviços auxiliares no âmbito do

MPDFT. Verificou-se ainda se o interesse público, como objetivo maior da instituição Ministério Público, inviabiliza essa terceirização.

2 Referencial teórico

No decorrer da pesquisa, constatou-se que o tema da terceirização era assunto bastante específico e restrito ao campo do Direito do Trabalho, que é ramo do direito privado, mas o advento da Lei n. 13.429/2017 trouxe a novidade de contemplar também o universo do serviço público, ínsito no campo do Direito Administrativo.

Segundo Maurício Godinho Delgado (2015, p. 473), terceirização:

Resulta de neologismo oriundo da palavra terceiro, compreendido como intermediário, interveniente. Não se trata, seguramente, de terceiro, no sentido jurídico como aquele que é estranho a certa relação jurídica entre duas ou mais partes. O neologismo foi construído pela área de administração de empresas, fora da cultura do Direito, visando enfatizar a descentralização empresarial de atividades para outrem, um terceiro à empresa.

Diante de um contexto de deterioração fiscal, marcado pela falta de crescimento econômico, pela queda de arrecadação tributária e pelo pagamento de juros, conforme comentário de Laura Carvalho (2018, p. 120), foi que, em 13 de dezembro de 2016, a Emenda Constitucional n. 95 (EC n. 95/2016) foi aprovada. Sua proposta é limitar o crescimento das despesas públicas e viabilizar a sustentabilidade da dívida pública, conforme a exposição de motivos da respectiva Proposta de Emenda Constitucional n. 241/2016:

A raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento acelerado da despesa pública primária. No período 2008–2015, essa despesa cresceu 51% acima da inflação, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Torna-se, portanto, necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como instrumento para conter a expansão da dívida pública. Esse é o objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição¹.

1 Trecho da Exposição de Motivos EMI n. 00083/2016 MF MPDG, constante na PEC n. 241/2016, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>.

Nesse contexto econômico, sob o signo da limitação de gastos, é que foi editado o Decreto n. 9.507/2018, que regulamenta a matéria da Lei n. 13.429/2017, no que se refere à terceirização das atividades administrativas no setor público.

Mostrou-se imprescindível tocar, ainda que de passagem, na questão da autonomia do Ministério Público para que se fizesse com maior propriedade o cotejo entre a adoção da terceirização dos serviços auxiliares e o interesse público, uma vez que é esse princípio, a autonomia administrativa do MP, a salvaguarda da atuação ministerial na persecução do interesse público, para o que Pedro Roberto Decomain (1996, p. 23) assevera:

[...] No terreno administrativo, a autonomia na gestão dos assuntos internos é princípio que se destina precisamente a consagrar a independência da Instituição, inclusive frente a outros setores da Administração Pública, de modo que não fique adstrita à vontade de estranhos, de sorte a sofrer indevidas ingerências na condução de suas tarefas institucionais.

3 Os efeitos da extrapolação dos limites da LRF para o MPDFT

Os gastos com pessoal do MPDFT aproximam-se do limite posto na LRF, qual seja, $0,092\%^2$ da RCL, e a extrapolação de 95% desse limite – verificado a cada final de quadrimestre – tem por efeito o previsto no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF³. No ensejo, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) apurado

2 Vide nota de rodapé 5 deste artigo.

3 Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF): “Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. *Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: [...] IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; [...]*” (Grifos nossos).

no 2º quadrimestre de 2019⁴ já traz a despesa total com pessoal do MPDFT com 91%⁵ dos referidos 95%.

Ultrapassando esse limite, se a administração do MPDFT não conseguir eliminar o excedente nos dois quadrimestres seguintes (art. 23, LRF)⁶, serão adotadas as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CRFB/1988⁷, entre as quais, a da impossibilidade

4 Portal da Transparência do MPDFT. Disponível em: http://www.mpdft.mp.br/transparencia/arquivos/responsabilidadeFiscal/2019_relatorio_gestao_fiscal_2.pdf.

5 Em obediência ao previsto no art. 21 da CRFB/1988 e no art. 31, *caput*, da EC n. 19/1998, são custeados pela União o pessoal das funções de Estado, Ministério Público, Judiciária, Defensoria Pública no âmbito do Distrito Federal, além do pessoal dos cargos em extinção das ex-autarquias territoriais Roraima e Amapá. Consta da LRF o limite da RCL de 3%, em que devem se conformar esses gastos. Saliente-se que, enquanto a despesa com os primeiros tende a aumentar, a com o pessoal dos cargos em extinção das ex-autarquias territoriais tende a diminuir e a se extinguir em algum momento. Por essa razão, à medida que parte do seu percentual-limite vai se tornando ociosa, essa vai sendo incorporada aos limites dos primeiros. Foi nesse contexto que o Decreto n. 10.120, de 21 de novembro de 2019, alterou o Decreto n. 3.917/2001, elevando o limite de 0,092% para 0,133%, para o MPDFT. O RGF do terceiro quadrimestre de 2019, ainda não publicado até o momento de redação deste artigo, já contemplará esse novo limite e, então, o volume do gasto com pessoal representará, nesse próximo RGF, em torno de 54% dos tais 95%. Todavia, depreende-se do exposto que o procedimento de se distribuir o saldo ocioso da cota-limite dos ex-territórios é um recurso com o qual a Administração não poderá contar por tempo indeterminado.

6 LRF: “Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o *percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes*, sendo pelo menos um terço no primeiro, *adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição*” (Grifos nossos).

7 CRFB/1988: “Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar*. [...] § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - *redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança*; II - *exoneração dos servidores não estáveis*. [...] § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um

do ingresso de mais servidores e até a perda de cargo pelo servidor estável – e não estável.

3.1 A situação econômica do Brasil e a política fiscal de contenção de gastos

No Brasil, é corrente na mídia jornalística a regra da ineficiência no emprego dos recursos públicos, por um lado, e a da inefetividade do serviço público, por outro. Contudo, é possível apontar exemplos de órgãos de Estado que contrariam essa regra. Um desses exemplos é o do MPDFT, que, como todo órgão de Estado, depende da arrecadação de tributos para desenvolver suas atividades e projetos na persecução do interesse público.

Segundo o Relatório de Mercado Focus⁸ (Banco Central do Brasil), de 17 de janeiro de 2020, o Brasil fechou o ano de 2019 com um déficit primário (relação deficitária entre dívida pública e Produto Interno Bruto) de 1,10%. Retrospectivamente, 2017 fechou em 1,90% e 2016, em 2,47%. Prospectivamente, esse índice cairá para 0,60% em janeiro de 2021, porém com tendência de aumento.

A propósito, a estrutura administrativa federal – em que se encontra o MPDFT e seus congêneres, a saber, o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Militar (MPM) – teve a despesa corrente num crescendo de R\$ 133 bilhões para R\$ 1,15 trilhão entre 1997 e 2015, segundo dados do Tesouro Nacional e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁹ – um crescimento de mais de 864%. No mesmo período, a inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), do IBGE, subiu 306%. Uma das medidas aprovadas na gestão do governo Michel Temer para conter

dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal” (Grifos nossos).

8 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20200117.pdf>.

9 Disponível em: <https://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>. Acesso em: mar. 2020.

a expansão desses gastos – entre os quais os obrigatórios, tais como os com a folha de pagamento de pessoal – foi o novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da seguridade social da União, aprovado com *status* constitucional, que vigorará por vinte anos. Trata-se da Emenda Constitucional n. 95/2016, com previsão de alteração do método de correção dos limites de gasto somente após dez anos – em 2027¹⁰.

Por tudo isso é que o Tribunal de Contas (TCU), em 13 de junho de 2018, alertou, na Ata n. 21¹¹ (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 197-198), na ocasião do julgamento das contas de 2017 do referido governo, que somente a mudança do cenário econômico – de recessão (desde 2014) para expansão da economia – livrará os governos seguintes de ultrapassarem esses limites já em 2024, tendo que se endividarem para pagar despesas correntes.

E a mudança nesse cenário somente acontecerá se os próximos governos fizerem reformas estruturantes na questão fazendária, que possam gerar um círculo virtuoso na economia do País. Reformas que passam por melhoramento da gestão do gasto público, as quais, combinadas com o combate efetivo à sonegação fiscal, poderão influenciar positivamente o grau de confiança na economia brasileira¹² e atrair mais aportes de recursos para empreendimentos no País, o que fará crescer o volume das transações comerciais e financeiras e alavancará a abertura de mais postos de trabalho. Assim acontecendo – no que se refere ao fator *arrecadação tributária* –,

10 Emenda Constitucional n. 95/2016: “Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

11 Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2018_21.pdf. Acesso em: mar. 2020

12 Grau de investimento, ou *investment grade*, é uma nota atribuída aos países por agências de classificação de risco e que indica, grosso modo, a capacidade que os países têm de pagar suas dívidas internas e externas. As principais agências em operação hoje no mundo são: Fitch Ratings; Moody's; e Standard & Poor's.

o MPDFT afastar-se-á dos efeitos dos §§ 3º e 4º do art. 169 da CRFB/1988, conforme se depreende da referida ata¹³.

3.2 A necessidade de revisão da interpretação do art. 18 da LRF

Importa observar que a aplicação do § 4º do art. 169 da CRFB/1988 enseja controvérsia quando dispõe que deverão ser especificados “a atividade funcional e o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal”, pois dele se depreende que, se a referida extrapolação ocorrer no MPDFT, o servidor que ali esteja lotado é quem será demitido. Ocorre que, diferentemente do que se dá, por exemplo, com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) – órgão do Poder Judiciário junto ao qual o MPDFT atua –, há a realização de concurso de admissão para provimento de cargos do MPU, e não do MPDFT, sendo aqueles, portanto, lotados originariamente na Secretaria do MPU¹⁴.

Deve-se ainda considerar que a despesa total com pessoal, para efeito da composição da base de cálculo para a aferição do índice de comprometimento da RCL, inclui a despesa com a folha de pagamento dos *membros de Poder*. Tem sido esse o entendimento da redação do art. 18 da LRF¹⁵.

13 “Discute-se, portanto, a necessidade de eventual aperfeiçoamento da legislação, bem como a adoção das medidas estruturantes necessárias à obtenção do equilíbrio fiscal, de forma a conferir ao dispositivo constitucional que trata da ‘Regra de Ouro’ a eficácia requerida para o controle do endividamento da União, uma vez que o ajuste fiscal necessário para o cumprimento da regra nos próximos anos poderá inviabilizar o alcance de atividades e programas governamentais, em face da conjuntura econômica e fiscal adversa” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018, p. 189).

14 Lei Complementar n. 75/1993: “Art. 35. A *Secretaria do Ministério Público da União* é dirigida pelo seu Diretor-Geral de livre escolha do Procurador-Geral da República e demissível *ad nutum*, incumbindo-lhe os serviços auxiliares de apoio técnico e administrativo à Instituição. Art. 36. O pessoal dos *serviços auxiliares* será organizado em *quadro próprio* de carreira, sob regime estatutário, para *apoio técnico-administrativo adequado às atividades específicas* da Instituição” (Grifos nossos).

15 LRF: “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como *despesa total com pessoal*: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e

Esse fato não teria maior importância em um cenário de estabilidade econômica, mas ganha relevo em um cenário de recessão da economia, déficit público, baixa arrecadação tributária e Emenda Constitucional n. 95/2016, haja vista que reduz a margem de crescimento da despesa com pessoal e aproxima o órgão da extrapolação do limite em questão.

Partindo-se das peculiaridades de ambas as categorias de agentes públicos, haveria, a princípio, uma inconsistência jurídica a ser considerada. Isto porque, numa eventual extrapolação do limite de 0,133%¹⁶ da Receita Corrente Líquida, os ajustes previstos nos §§ 3º, II, e 4º do art. 169 da CRFB/1988 não se aplicariam aos membros da instituição, impassíveis de exoneração por serem agentes políticos detentores da garantia da vitaliciedade, mas, sim, ao contingente dos serviços auxiliares do MPDFT, por serem endereçados exclusivamente aos agentes administrativos.

Tendo em vista o que foi considerado, não há, para efeito de apuração do índice de comprometimento da RCL, outro argumento que suplante a força cogente do princípio aristotélico da igualdade (ou equidade), que diz ser “a natureza do equitativo: uma correção da lei quando ela é deficiente em razão da sua universalidade”¹⁷, princípio que permeia todo o ordenamento jurídico e se encontra na sua feição formal no art. 5º, *caput*, da *Lex Mater*¹⁸, simplesmente porque o

os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (grifos nossos).

16 Vide nota de rodapé 5 deste artigo.

17 “E, mesmo, é esse o motivo por que nem todas as coisas são determinadas pela lei: em torno de algumas é impossível legislar, de modo que se faz necessário um decreto. Com efeito, quando a coisa é indefinida, a regra também é indefinida, como a régua de chumbo usada para ajustar as molduras lésbicas: a régua adapta-se à forma da pedra e não é rígida, exatamente como o decreto se adapta aos fatos” (ARISTÓTELES, 2019, posição 1910).

18 CRFB/1988: “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a invio-

legislador e o intérprete da regra, a quem cabe discriminar e aplicar a discriminação, respectivamente, não podem fazê-lo sem um fator de *discrimen* justo, conforme assevera Hans Kelsen, e Pimenta Bueno arremata (ambos citados por Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu opúsculo *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade* – BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 16-18):

A lei deve ser uma e a mesma para todos; qualquer especialidade ou prerrogativa que não for fundada só e unicamente em uma razão valiosa do bem público será uma injustiça e poderá ser uma tirania.

Portanto, esse entendimento atual do art. 18 da LRF, pelo qual as folhas de pagamento de membros da instituição e de servidores do MPU devem ser somadas na base de cálculo que apura o índice de comprometimento da RCL e que, em última análise, daria causa ao desmantelamento de um corpo profissional gabaritado para o auxílio da instituição no cumprimento de sua missão constitucional, não seria o melhor entendimento nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, calcado no princípio da isonomia, entre outros princípios basilares.

4 Terceirização do serviço público: viabilidade de sua implementação como substituta dos serviços auxiliares no âmbito do MPDFT

4.1 Execução indireta do serviço público

Importa assim mencionar que, em 1967, um diploma legal de essencial importância para o Direito Administrativo, o Decreto-Lei n. 200 (DL n. 200/1967) – que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências – reafirma o que vinha sendo posto nas Constituições Federais de 1934 e 1946 acerca da desoneração do Estado prestador direto de serviços públicos.

labilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; [...]”.

Foi ao reafirmar tal diretriz constitucional em um texto legal, porém da lavra do chefe do Poder Executivo, que o Estado declarou a sua intenção de dar concretude ao primado da eficiência e efetividade, bem como da economicidade (art. 10, § 7º, DL n. 200/1967)¹⁹.

A importância desse dispositivo está no fato de o cenário político de 1967 ser identificado como de estatização, e, ainda assim, a ideia do *Estado mínimo*, que tem na descentralização dos serviços públicos um exemplo, foi privilegiada em um diploma legal de valor teleológico tão relevante para o Direito Administrativo, o que impediu o crescimento dispendioso ainda maior da máquina estatal, contratando com terceiros particulares, por conta e risco desses, a exploração de serviços públicos, até então na forma de concessão – somente na Constituição de 1988 (art. 175, *caput*)²⁰, a Administração Pública foi autorizada a terceirizar também na forma de permissão.

Na esteira do DL n. 200/1967 é que foi editada a Lei n. 5.645/1970 – diploma legal que regeu a carreira do serviço público da União até o advento da Lei n. 8.112/1990 –, a qual previa a substituição da mão de obra efetiva estatutária/CLT pela prestação de serviços contratados com pessoa jurídica de direito privado alheia à organização estatal (art. 3º, Lei n. 5.645/1970)²¹.

19 Decreto-Lei n. 200/1967: “Art. 10. [...] § 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*” (grifos nossos).

20 CRFB/1988: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de *concessão* ou *permissão*, sempre através de licitação, a *prestação de serviços públicos*” (grifos nossos).

21 Lei n. 5.645/1970: “Art. 3º Segundo a correlação e afinidade, a natureza dos trabalhos, ou o nível de conhecimentos aplicados, cada Grupo, abrangendo várias atividades, compreenderá: [...] Parágrafo único. 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” (grifos nossos).

Tendo em vista que “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público” (DI PIETRO, 2009, p. 99) é serviço público, pode-se afirmar que a expressão “terceirização do serviço público” é sinônimo de “execução indireta”. Sendo assim, essa é gênero do qual a descentralização de serviços públicos via concessões e permissões – às quais se refere o art. 1º da Lei n. 8.987/1995²² – é espécie, ao lado da terceirização da atividade-meio propriamente dita, cuja matéria prevista na já mencionada Lei n. 5.645/1970, tendo em vista o disposto no § 7º do art. 10 do DL n. 200/1967, foi regulamentada pelo Decreto n. 2.271/1997²³.

O Decreto n. 9.507/2018, já mencionado, revogou o Decreto n. 2.271/1997, limitando-se à natureza genérica dos serviços – “auxiliares, instrumentais ou acessórios” – e estabelecendo um rol de critérios de vedação, ampliando, assim, a margem de possibilidades de contratação de serviços terceirizados no âmbito da Administração Pública Federal e permitindo a contratação indireta para a execução dos serviços auxiliares, conforme a dicção, merecendo destaque o inciso IV e o § 1º do seu art. 3º, que condicionam a implementação da prática apenas às reservas legal e de responsabilidade, respectivamente²⁴.

22 Lei n. 8.987/1995: “Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos” (grifos nossos).

23 Decreto n. 2.271/1997: “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” (grifos nossos).

24 Decreto n. 9.507/2018: “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 tec-

4.2 O interesse público inviabiliza a terceirização quando se trata de Ministério Público

Segundo o mencionado § 7º do art. 10 do DL n. 200/1967, para melhor eficiência no desempenho das atividades-fim – destaque-se: *atividades-fim* – de planejamento, coordenação, supervisão e controle, além de se evitar o crescimento desarrazoado da estrutura estatal, a Administração Pública contratará com terceiros – pessoa jurídica de direito privado especializada – a realização de tarefas executivas, por conta e risco desses. Contudo, não o poderá fazer se o interesse público for, de alguma forma, prejudicado²⁵.

Portanto, pelo Decreto-Lei n. 200/1967, a incumbência da prestação dos serviços públicos será sempre do Estado, que poderá concorrer com particulares concessionários e permissionários na realização desses serviços, visando, em todo caso, precipuamente, ao interesse público. O mesmo ocorrerá com a terceirização, em que a Administração poderá contratar empresa especializada em determinado serviço de interesse público secundário – que é o interesse da Administração (JUSTEN FILHO, 2011, p. 38) –, mas sempre contido no rol das atividades-meio.

A instituição Ministério Público tem por incumbência a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CFRB/1988)²⁶. E, para

nologias; 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. § 2º *Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de fiscalização e consentimento relacionados ao exercício do poder de polícia não serão objeto de execução indireta*” (grifos nossos).

25 Decreto-Lei n. 200/1967: “Art. 10 [...] § 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do *interesse público* e às conveniências da segurança nacional” (grifo nosso).

26 CRFB/1988: “Art. 127. O Ministério Público é *instituição permanente*, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime demo-

tanto, sua estatura na estrutura orgânica do Estado brasileiro é a de um órgão de soberania, ao lado dos Poderes da República e dos Tribunais de Contas. Esse arranjo constitucional implica prerrogativas, quais sejam, a autonomia funcional e a autonomia administrativa e financeira.

É de interesse deste estudo a autonomia administrativa e financeira. Por essa prerrogativa, pode o Ministério Público organizar sua estrutura administrativa bem como seus serviços auxiliares, elaborar e propor ao Poder Legislativo a proposta orçamentária e o plano de carreira dos servidores públicos sob seu comando, mas observando o art. 169 da Lei Maior.

Recorde-se que, na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é comum o Ministério Público assumir a função de fiscal da lei, o que não seria viável caso não fossem atribuídas à instituição as já referidas prerrogativas, ao lado de outras contidas nos conceitos de independência funcional, indivisibilidade e unidade, princípios balizadores da função *ministério público*.

Pelo exposto, para referendar a tese da inviabilidade da contratação de serviços de empresa terceirizada para a execução dos serviços auxiliares, aqueles ora realizados por servidores no MPDFT, um parecer, por pouco abalizado que fosse, já seria digno de atenção acadêmica se apresentasse como argumento apenas o fato de o órgão representante da instituição ter como uma de suas missões a de fiscalizar os atos extroversos das polícias administrativas, judiciária e militar, e também os atos dos agentes administrativos e políticos. Missão fiscalizadora que se reflete na própria organização administrativa que lhe faculta os meios de atingimento do fim institucional e que é levada a efeito pelo labor especializado de profissionais aprova-

crático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. § 2º Ao Ministério Público é assegurada *autonomia funcional e administrativa, podendo*, observado o disposto no art. 169, *propor* ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento” (grifos nossos).

dos em concurso público de provas e títulos, organizados em carreira própria, capacitados para esse intuito e, portanto, comprometidos com a realização dos interesses públicos primário e secundário. E o próprio Decreto n. 9.507/2018 trata dessa hipótese (art. 21, § 2º).

5 Considerações finais

A contratação de empresa especializada em serviços administrativos para atender a possível déficit de pessoal do MPDFT, pelo que foi demonstrado, cumpre com o requisito da economicidade, haja vista que o custo da prestação do serviço de terceiros pessoa jurídica tende a ser sempre menor que o da manutenção de um quadro de pessoal estatutário. Contudo, pela natureza fiscalizadora e acusatória da instituição Ministério Público, o serviço prestado por terceiro, de quem, naturalmente, não se pode cobrar o comprometimento próprio de um servidor público, poria em risco a manutenção de sigilos próprios da função ministerial, como os objetos de diligência e perícia técnica sob responsabilidade da instituição. A terceirização dos serviços auxiliares não estaria, por isso, contemplada pelo interesse público – corolário dos princípios da indisponibilidade e da impessoalidade no trato com a coisa pública.

Isto posto, para a manutenção da eficiência e eficácia na entrega da promoção da justiça à população do Distrito Federal, tendo no horizonte a redução do contingente de auxiliares, propõem-se duas soluções que a pesquisa reputa viáveis, a saber:

I) *a interpretação do art. 18, caput, da LRF conforme a Constituição*, tendo em vista o princípio da isonomia. Ademais, pela literalidade desse artigo – que já é uma interpretação autêntica do legislador infraconstitucional –, a *despesa total com pessoal* é o *somatório dos gastos do ente da Federação*, no qual se inclui o *membro de Poder*. Com isto, para atender ao mencionado princípio, bastaria ao *ente da Federação*, na apresentação do Relatório de Gestão Fiscal do MPDFT, passar a desconsiderar, na apuração da base de cálculo do índice de comprometimento da RCL, a despesa com a folha de pagamento do membro da instituição. Desta forma, esse relatório prestigiaria a situação de *discrimen* apontada nesta pesquisa.

II) *o redimensionamento do quadro de pessoal*. Com a adoção cada vez mais comum dos meios tecnológicos de telemática, a racionalização das rotinas de trabalho, seja processual, seja cartorial, tenderá a simplificar a produção e a entrega de serviços. Estudos podem ser realizados no sentido de se instituir uma comissão de servidores em cada unidade administrativa, promotoria e procuradoria, respeitando-se sempre as peculiaridades e a natureza do papel de cada setor, para produção de um relatório conclusivo que contenha sugestões-piloto de reorganização das forças laborais disponíveis e, se for o caso, remanejamento de pessoal, obedecendo-se, em todo caso, a qualificação profissional e as condições individuais do servidor.

A combinação de ambas as soluções – é o que se conclui desta pesquisa –, permitirá ao MPDFT manter o padrão de excelência na promoção da justiça no Distrito Federal, uma vez que haverá espaço orçamentário para expansão e modernização do parque administrativo, acompanhada de política remuneratória de atração e retenção de talentos para o âmbito dos seus serviços auxiliares.

No labor desta pesquisa, o que também se revelou foi que a perspectiva de redução do quadro dos serviços auxiliares do MPDFT está relacionada a uma mudança de cultura em relação ao serviço público por parte da sociedade, que banca a coisa pública com os tributos e tem-se mostrado mais interessada pela vida política do País. O cidadão comum, razoavelmente bem informado, não mais tolera no agente público os vícios da desídia, do desleixe, da negligência, da desonestidade, nem o amadorismo, nem o empirismo, nem a paralisia, nem a aversão ao risco, nem a burocracia pela burocracia. A sociedade, cada vez mais exigente, a cada dia tolera menos o corporativismo e o culto aos privilégios do agente público – que é o cuidador da coisa pública, a qual existe para servir a ela, a sociedade como um todo.

Esta pesquisa revelou, ainda, que a profissão de agente público nos próximos dez anos já terá reduzido o seu contingente. Contingente esse que terá o desafio de responder à demanda da sociedade com o mesmo profissionalismo, proatividade, criati-

vidade e especialização técnica e científica de um entregador de valor do setor privado, e com grau satisfatório de qualidade.

Portanto, desse corpo reduzido de profissionais talentosos devotados ao terceiro setor da economia nacional, na especialidade *serviço público*, não se esperará inteligência nem qualidades incomuns. Bastar-lhes-á saber desenvolver as capacidades de discernimento e de compreensão de que a coisa pública não é um fim em si mesma; de pensar a organização administrativa como uma agência produtora e entregadora de valor público, considerando-a de fora para dentro, globalmente e não localmente; de comunicação eficiente e efetiva com o cidadão, com a mídia, com os movimentos sociais, com o terceiro setor e com a classe política; de serem mais proativos, isto é, de saberem tomar decisões com autonomia, equilibradamente, ao mesmo tempo em que saibam compartilhá-las, e estar à disposição para delas prestar contas.

Enfim, por ser o princípio da moralidade um dos princípios da gestão pública mais caros à República, esses novos agentes públicos – gestores por excelência – deverão ter desenvolvida em seu caráter a cultura da transparência, já que o pressuposto da honestidade tem sido a principal exigência da sociedade em relação à conduta desses agentes.

Referências

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: LeBooks, 2019. Edição Kindle. (Coleção Filosofia).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Focus Relatório de Mercado*: expectativas de mercado. 17 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R.20200117.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BLUME, Bruno André. Como funciona o teto dos gastos públicos? *Politize!*, [S. l.], 8 jul. 2016. Disponível em: Teto de gastos públi-

cos: <https://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>. Acesso em: 9 jan. 2020.

BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: Lei nº 8.625, de 12.02.1993*. Florianópolis: Fórum, 1996.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 14. ed. São Paulo: LTR, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Fórum, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Portal da transparência: Lei de Acesso à Informação. Gastos com pessoal conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/transparencia/index.php?item=inicio>. Acesso em: 28 fev. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria das Sessões. *Ata n. 21, 13 de junho de 2018*. Presidência da sessão extraordinária: Mins. Raimundo Carreiro e José Múcio Monteiro, 26 de junho de 2018. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2018_21.pdf. Acesso em: 9 jan. 2020.