



Os contratos de consultoria no serviço público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Ana Paula de Oliveira Gomes

Contadora e Professora da Universidade de Fortaleza - Unifor, Especialista.

1. Introdução

Um dos aspectos relevantes da reforma estatal brasileira (iniciada na década de 1980) diz respeito à necessidade de adequar os gastos com pessoal à qualidade no serviço público.

Erige, então, o fenômeno da terceirização (*outsourcing*), mormente a partir de 1990, o que guarda imediata relação com as estratégias de redução de custos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aborda o assunto, segregando duas formas possíveis de contratação no Poder Público por empresa interposta: a terceirização de serviços (lícita) e a terceirização de mão-de-obra (ilícita).

As consultorias no serviço público constituem exemplos típicos de *outsourcing*. Por seu turno, podem ocorrer licitamente ou não.

Questão orientadora do estudo: as contínuas consultorias, no âmbito da Administração Pública, poderiam ser caracterizadas como terceirização de mão-de-obra?

2. A lógica da terceirização nos setores privado e público

Qual o significado do termo terceirização?

Martins, citado por Diamantino (2004, p. 40),

responde que se trata da possibilidade de contratar terceiros para a realização de atividades da empresa, sendo que tal contratação pode estar ligada tanto pela produção de bens como de serviços.

Este conceito pode ser perfeitamente adaptado para o âmbito da Administração Pública: possibilidade de contratar terceiros para a realização de atividades-meio no Poder Público.

O que são, pois, atividade-meio e atividade-fim?

Para Slomski (2003, p.366):

“(...) As atividades-meio têm o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública mediante as funções de assessoramento e chefia e os serviços auxiliares. Já as atividades-fins [*sic*] têm como objetivo assegurar os serviços caracterizados como essenciais, complementares e públicos, cuja finalidade é a de promover o bem-estar social da coletividade (...) as atividades-meio dão suporte à realização das atividades-fins [*sic*], objetivo final dos serviços públicos. (...)”

Portanto, as atividades-meio são caracterizadas como atividades de apoio (ex.: planejamento), enquanto as atividades-fim constituem o objetivo, a razão de ser do Estado (ex.: defesa nacional). Assim, o serviço público é um complexo de atividades: fim e meio.

No setor público, pois, o foco da terceirização é distinto do privado. No cenário empresarial, a terceirização está imediatamente associada a políticas de redução de custos, com o propósito de obtenção de ganhos de escala. No serviço público, terceirizam-se atividades de apoio, não sendo objetivados *superavits*.

3. Admissão no setor público

Nos termos da Constituição Federal/1988, só há quatro formas de admissão no serviço público:

- concurso público;
- processo seletivo público para contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, nos termos da EC 51/2006;
- temporário para atender a necessidades excepcionais de interesse público;
- para cargo de provimento em comissão (livre nomeação e exoneração. Cargo demissível *ad nutum* - exonerável a qualquer tempo).

Seria possível, então, terceirizar serviços na Administração Pública? - Para elucidar o problema, é imprescindível entender duas situações bem distintas.

Um município não possui garis em seu quadro próprio de servidores. Em vez de executar diretamente a coleta de lixo, entrega a prestação desse serviço a uma empresa privada para que esta o realize, pagando por tonelada de lixo recolhida. Nesse caso, pode haver a terceirização de serviços, sendo o gasto contabilizado como outras despesas correntes, não estando sujeito aos limites de despesa com pessoal disciplinados pela LRF.

Outro município recolhe diretamente o lixo. Tem caminhões, garis e deseja ampliar o quadro desses profissionais. Não pretende realizar concurso público; não quer contratar temporariamente e, muito menos, nomear mediante cargo em comissão. Então, terceiriza. Isso infringe a Constituição Federal (terceirização de mão-de-obra). O dispêndio deverá ser classificado como outras despesas de pessoal, havendo limites a serem obedecidos, sendo normatizados pela LRF. Trata-se de gasto com pessoal: substituição de servidores ou empregados públicos.

Logo, pode-se inferir:

- a) terceirização de serviços: lícita;
- b) terceirização de mão-de-obra: viola a Constituição Federal.

Para Amaral Filho (2005, p.107),

“(...) em função das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em matéria de limites estabelecidos aos gastos com pessoal, os vários níveis de governo estão desvirtuando a lógica da terceirização, na medida em que passaram a contratar serviços de terceiros para desempenhar atividades essenciais do governo.”

O que poderia ser terceirizado na esfera pública? - Os serviços auxiliares (apoio).

De acordo com o mesmo autor (2005, p.107),

“(...) a terceirização tem acontecido nos segmentos de limpeza, segurança, serviço de tecnologia de informação, serviços de retaguarda, etc., enfim segmentos não associados diretamente à oferta final de serviços aos cidadãos, o que contribui para a preservação da continuidade e do compromisso com a qualidade do serviço.” [sic]

Diamantino destaca (2004, p. 41):

“(...) a terceirização lícita ou legal é aquela em que aparecem requisitos, a saber: idoneidade financeira da prestadora de serviços e da tomadora, assunção dos riscos pela prestadora, especialização dos serviços prestados, direção do negócio e das atividades produtivas pela prestadora.”

Que atividades exclusivamente estatais, então, admitiriam terceirização?

Sobre o assunto, pensa Abu-El-Haj (2005, p. 45):

“(...) a flexibilização da ação estatal nas atividades não-exclusivas são promovidas pela privatização, **terceirização** e publicização. A primeira transferia a propriedade estatal para investidores privados. A segunda, contratava **empresas privadas para o desempenho de serviços auxiliares e de apoio**. Já a publicização transformava uma organização estatal em uma organização de direito privado.” [GRIFOU-SE]

4. A consultoria no serviço público

O contrato de consultoria no setor público consubstancia um ajuste entre o Estado e as contratadas, tendo por finalidade a realização de serviço técnico-profissional especializado. Miranda ressalta (2005, p.468):

“(...) serviço profissional especializado é aquele que exige do executor notória especialização. É o caso, por exemplo, da contratação de um jurista consagrado para realizar uma sustentação oral, ou de um arquiteto renomado para dar

seguimento ao projeto arquitetônico de Brasília.”

Assim, no âmbito do serviço público, o que justificaria a contratação de serviços de consultoria seria a realização de atividade que demandasse notória especialização, não podendo ser desenvolvida satisfatoriamente pelo respectivo corpo técnico funcional. Sobre o assunto, Meirelles, citado por França (2004, p.27), preleciona:

“Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral - aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento”.

Nesse sentido, parece ser impróprio contratar consultores quando o trabalho a ser desenvolvido não requeira conhecimento específico sobre o assunto, ou se refira a problemas rotineiros do órgão/entidade. Exemplo geral: determinada autarquia possui em seu quadro de pessoal engenheiros, no entanto, o quadro foi subdimensionado para atender às demandas, como, por exemplo, analisar processos administrativos. Decide o gestor contratar consultores para obter mais apoio técnico. A questão é: o procedimento foi correto?

Percebe-se que não se trata de serviço que requeira conhecimento especializado, singular, particular, mas rotineiro. Logo, o procedimento foi irregular. Como, então, atender às crescentes demandas? -Adequando, de modo racional, o quadro de pessoal efetivo por intermédio da realização de concurso público.

5. Resultado da pesquisa

A pesquisa objetivou analisar se as consultorias permanentes no âmbito da Administração Pública (suporte a atividades de apoio) poderiam ser caracterizadas como terceirização de mão-de-obra.

Depreende-se que esse tipo de terceirização, em caráter contínuo e habitual, perde a característica de serviço contingencial, esporádico e especializado. Logo, guarda imediata relação com substituição “disfarçada” de servidores - uma “burla” à Constituição Federal.

É importante ressaltar que, normalmente, quanto à legalidade, os contratos das “eternas” consultorias são perfeitos, impecáveis, cumprindo os rigores da legislação, não obstante, os mecanismos de controle externo poderiam

facilmente detectar esse problema, mediante aplicação de testes de observância, o que requer o estudo e a compreensão minuciosa dos sistemas de controle interno da organização pública sob exame.

Portanto, as consultorias permanentes, em caráter contínuo e habitual, na Administração Pública, caracterizam-se como terceirização de mão-de-obra, uma substituição “disfarçada” de servidores ou empregados públicos, o que infringe a Constituição Federal/1988.

6. Considerações finais

O estudo teve a intenção de oferecer uma contribuição à pesquisa jurídico-contábil.

Almeja-se que motive novos trabalhos, especialmente quanto:

- aos números da terceirização no Brasil;
- a estudos de caso sobre o tema, abordando o problema pela perspectiva custo/benefício;
- ao perfil dos terceirizados que prestam serviços no setor público brasileiro;
- à característica das empresas interpostas;
- às particularidades do processo licitatório e de seus participantes;
- aos riscos de o certame ser previamente “endereçado”;
- à possibilidade de as terceirizações serem “cabides de emprego” para correligionários, amigos e parentes do gestor público.

Referências bibliográficas

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado democrático**. Jornal O POVO, fascículo 2, 2005.

AMARAL FILHO, Jair. **Desestatização do poder público: privatização, concessão e terceirização**. Jornal O POVO, fascículo 6, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20.jul.2005.

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04/05/2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6.jul.2005.

DIAMANTINO, Edilberto. **A terceirização das atividades produtivas das empresas e o direito do trabalho**. Revista Síntese Trabalhista, nº 177, 2004.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral; NÓBREGA, Marcos Antônio Rios. **Os municípios e a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: ESAF, 2001. 66p.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. São Paulo: Saraiva, 2004. 318p.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de direito administrativo**. Brasília: Senado Federal, 2005. 479p.

Slomski, Valmor. **Manual de contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 475p.

Sites consultados

<<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/terceirizacao.pdf>> Acesso em 26.jul.2005.

<<http://adm.noolhar.com>> Acesso em 06.jul.2005.

<<http://planalto.gov.br>> Acessos em 06, 20.jul.2005 e 06.set.2005.