

## Entrevista sobre terceirização na Administração Pública com o professor Hélio Janny Teixeira



◀ Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia

Entrevista sobre temas avançados em Pregão Eletrônico com o professor Victor Amorim ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre terceirização na Administração Pública com o professor Hélio Janny Teixeira por Admin User - sexta, 14 Set 2018, 07:51

(14/09/2018) Entrevista sobre terceirização na Administração Pública com o professor Hélio Janny Teixeira. As perguntas foram elaboradas pelo professor e especialista em compras públicas [Ciro Campos Christo Fernandes](#).

### **1-A terceirização é uma tendência inevitável nos formatos de contratação, organização e gestão? Ela deve ser encarada como avanço ou precarização das relações de trabalho?**

**Hélio Janny Teixeira** - A terceirização é uma tendência inevitável, tanto no setor público como no privado. Não é algo novo contratar um terceiro e também é muito tradicional na própria Administração Pública. Deve representar uma alternativa contratual, e não uma solução que seja sempre válida. É fundamental enxergarmos que a rigidez da Administração Pública, que contempla poucos modelos ou alternativas, é insuficiente para dar conta da complexidade crescente das suas atividades. A adequação do processo de terceirização depende das circunstâncias como: qual tipo de ativo (ou serviço,) e se é simples e ou algo mais complexo e específico, mais difícil de contratar? Há serviços com grande disponibilidade de fornecedores, como limpeza, transporte, reprografia e segurança. Pode ser mais conveniente contratar fora do que eventualmente manter produção própria: depende das circunstâncias.

A área pública tem as suas peculiaridades, com destaque para a legislação que obriga a contratação por concurso público, salvo exceções. A Súmula 331, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), de 1993, interferiu indevidamente na liberdade constitucional das empresas estruturarem seus processos de trabalho e proibiu a terceirização de atividades fim. Também incorporou a preocupação de evitar as situações em que não há terceirização, mas a contratação de empresa interposta, para evitar custos trabalhistas. Em tal situação, realmente pode haver precarização das relações de trabalho. A legislação trabalhista estabelece as regras para que se evite essa precarização. A terceirização como solução possível, e muitas vezes desejável, foi dificultada no Brasil pelo atraso legislativo. A publicação da Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017, pretendeu ampliar a prática da terceirização e reduzir a insegurança jurídica ao possibilitar que as empresas terceirizem também as atividades inerentes aos seus processos de negócios. Felizmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento de 30 de agosto de 2018, ratificou a possibilidade da terceirização da atividade fim, contrariando a proibição prevista na Súmula 331 do TST. Certamente, o espaço das terceirizações nos modelos de organização e gestão será bastante ampliado, respeitando-se as demais restrições legais.

### **2-No Brasil, a terceirização tem sido frequentemente encarada com desconfiança no ambiente da Administração Pública. Ela é uma forma apropriada de contratação para o setor público?**

**Hélio Janny Teixeira** – É sem dúvida, uma forma apropriada, só que o que acontece no Brasil com a terceirização e com outros assuntos é que o diálogo social sobre as grandes questões da Administração Pública se fecha em dicotomias empobrecedoras que não respeitam a evolução e o acúmulo de ideias no campo do direito, economia e

administração. Partidos políticos, candidatos e setores públicos se opõem como se fossem torcedores de futebol, de forma irônica e extremada: a favor versus contra a privatização; a favor versus contra Organizações Sociais; a favor versus contra a terceirização da prestação de serviços. É atividade-fim ou atividade-meio? Claro, todo mundo tem direito à opinião, mas criam-se contraposições nas quais o grande derrotado é o interesse público, pouco defendido e considerado nas arenas competitivas e sangrentas dos duelos dos interesses corporativos, clientelísticos ou simplesmente sectários.

A nova economia institucional que estuda a contratualização entre as organizações demonstra que contratos verticais de celetistas ou estatutário não são necessariamente melhores do que os contratos horizontais, que podem envolver Parcerias Público-Privadas (PPP), convênios, concessões e contratos com prestadores terceirizados. É preciso estudar se vale a pena a contratação externa para obter ganhos econômicos e redução de custos, para dar maior regularidade às compras e aquisições ou para dar maior valor aos serviços prestados pela Administração Pública em razão da incorporação de novas técnicas, bem como para fortalecer e dar apoio às políticas públicas de meios e de melhoria do uso do poder de compra do próprio governo. Não é válida a ideia preconceituosa de que o estado sempre trabalha mal ou pior do que as empresas privadas ou de que terceirizar automaticamente eleva a eficiência. Estudos e diagnósticos são sempre necessários.

### **3-Nos últimos anos os órgãos de controle se empenharam em combater a terceirização da força de trabalho, encarada como burla ao concurso público. Qual a sua visão sobre esta situação? Considera que haviam distorções a serem corrigidas?**

**Hélio Janny Teixeira** - A terceirização na Administração Pública tem sido considerada lícita, se seguir os seguintes preceitos: abranger somente os serviços especializados ligados à atividade meio e não à atividade fim do tomador, conforme a Súmula n. 331, do TST. Como já mencionado, este quesito foi alterado pelo STF, permitindo a terceirização de atividade-fim, mas ela não deve estabelecer relações de subordinação direta e de pessoalidade entre agentes públicos e empregados da empresa terceira contratada. Em terceiro lugar, só devem ser terceirizadas as atividades que não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários, conforme o art. 1º, §2º do Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997.

As restrições surgem, entre outras razões, para evitar que a terceirização seja utilizada como um meio de burlar o concurso público, consagrado no art. 37 da Constituição de 1988. O concurso público é tido como o único meio de inclusão no quadro de pessoal da Administração Direta e Indireta, com exceção dos cargos comissionados e dos contratos temporários. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei. A investidura do cargo e emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego. Em virtude da regra constitucional que acabamos de expor, a terceirização regular depende de que se trate efetivamente de uma contratação de serviços, que deve ser espelhada no correspondente contrato.

Isso é importante porque a terceirização pode ser uma válvula de escape para a burla do concurso público. Agora, se forem contratados serviços e não pessoas, não há essa burla porque toda Administração, tanto pública como privada, depende de múltiplos serviços. Não há quem tenha no seu quadro especialistas em todos os assuntos, como manutenção predial, conserto de veículos, projetos específicos de engenharia e muitos outros. Mesmo quem conta com especialistas, contrata serviços para questões específicas. Por exemplo, uma empresa pode ter engenheiros no seu quadro e contratar serviços terceirizados de engenharia e o mesmo vale quando uma grande empresa tem no seu quadro alguns médicos envolvidos na questão da segurança e saúde no trabalho e contrata serviços médicos, com planos de saúde mais amplos. A terceirização é um meio adicional que deve ser utilizado para dar maior flexibilidade à composição e operação da máquina pública, mas devem ser adotados os cuidados necessários para que ela seja legítima, conforme os preceitos que acabei de mencionar.

### **4-Quais os tipos de serviços ou atividades que se prestam à terceirização, na Administração Pública?**

**Hélio Janny Teixeira** - Uma grande abrangência de serviços ou atividades se prestam à terceirização. Tudo o que não for vedado por lei e melhorar a eficiência da gestão pública pode ser terceirizado. Em minha opinião, qualquer atividade pode ser terceirizada desde que respeite a legislação em geral e siga o artigo 37 da Constituição que determina que os atos da administração pública devem ser motivados e respeitar o princípio da eficiência. Então não é qualquer coisa a ser feita, tem que ser algo que melhore a eficiência da atuação do estado. A liberação das possibilidades de terceirizar a atividade-fim abre, no setor público, uma nova onda de terceirizações reprimida pelo atraso legislativo. É impróprio e ilegal transferir a competência intrínseca, a competência exclusiva de certas categorias funcionais, mas é possível terceirizar o apoio à decisão, a coleta e sistematização de dados, a aplicação de big data e a formulação de pareceres que fortaleçam a capacidade de análise e planejamento na gestão pública, resgatando o espírito do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, revogado em parte com a atualização das atividades passíveis de terceirização, pelo Decreto n. 2.271/1997.

### **5-Há diferenças de aplicação da terceirização entre o setor privado e o setor público?**

**Hélio Janny Teixeira** - Como já comentado, no setor privado há o princípio da autonomia da vontade, então a legislação que rege o setor privado é diferente da que normatiza o setor público. O ato de terceirização, no mundo público, tem que ser motivado e deve respeitar os princípios do art. 37 da Constituição, ou seja, não posso fazer uma terceirização que reduza a eficiência porque é um dos princípios constitucionais que regem os atos públicos.

Do ponto de vista técnico, não há grandes diferenciações entre terceirização na área pública e no setor privado. Na área privada, não se aplica a obrigatoriedade do concurso público e no mundo das redes, da globalização e da feroz competição pela inovação, parcerias e abertura à inovação, vinculadas à atividade fim, tendem a ser cada vez mais frequentes.

## **6-Como avalia o arcabouço legal e normativo que regulamenta a terceirização na Administração Pública? Ele está atualizado com as melhores práticas de contratação do mercado?**

**Hélio Janny Teixeira** - Não. É uma constante, algo muito comum na Administração Pública, a existência de marcos institucionais ou regulatórios insatisfatórios, incompletos e que provocam insegurança jurídica. A terceirização não escapa desta regra geral perversa. Nós vivemos uma reforma da organização trabalhista e também uma tentativa de criação de uma legislação de terceirização que parece inconclusa. Temos experimentado um referencial normativo que ultimamente tem certa estabilidade no sentido de coibir a terceirização que burle o concurso público e coíba a interposição de mão de obra. Também a proibição de terceirizar atividade fim, vetada pela nova legislação, causou não só atraso na evolução das estruturas e modelos organizacionais como enorme insegurança jurídica, com milhares de processos no judiciário. A tentativa de diferenciar atividade-meio e atividade-fim sempre foi infrutífera e prejudicial à evolução da sociedade, seja pela inadequação de foco, imprecisão conceitual e desrespeito à modernidade. Pois, o que é essencial amanhã pode ser acessório; o que hoje é atividade-fim, amanhã pode tornar-se meio; o que hoje parece perene, amanhã torna-se transitório; o que é volumoso, amanhã tende a ser escasso. Daí a grande dificuldade, improdutividade mesmo, da tentativa de generalizar e, pior, de generalizar e posteriormente perenizar conceitos rígidos sobre o que pode ou deve ser terceirizado.

A terceirização pressupõe a decisão sobre se vale a pena contratar dentro ou fora e é um recurso a ser utilizado em consonância com a política de recursos humanos. Não basta fazer concursos públicos. Ter mais pessoas no quadro próprio da Administração Pública não é melhor do que ter mais terceirizados contratados: é preciso verificar no conjunto o que é mais adequado.

## **7-Como encara os formatos de terceirização estendida, como a “quarteirização”? Eles são adequados à Administração Pública?**

**Hélio Janny Teixeira** - A quarteirização envolve a contratação de uma empresa ou de uma instituição para administrar serviços terceirizados. Há situações em que isso funciona muito bem, como no caso de facilities. Há vários tipos de organizações que prestam serviços com diversos graus de integração, desde um serviço tradicional que tenha portaria e limpeza, ou que envolva também segurança e manutenção, até serviços especializados. No caso específico de facilities, novamente, o que se busca é a eficiência, por meio da especialização na gestão, com sinergia entre as áreas envolvidas, como por exemplo, durante o processo de limpeza de banheiros a mesma equipe de limpeza faz uma ação preventiva, evitando o entupimento dos sanitários e economizando, assim, com a manutenção predial corretiva das tubulações.

Outro exemplo da “quarteirização eficiente” é um gestor de frota que integra múltiplas opções de transporte de pessoas e de cargas, avaliando qual o modal mais econômico, dadas as características do transporte demandado. Pode-se citar como exemplo a utilização de um táxi ou “carro de aplicativo”, para uma viagem de 5 km, necessária para transportar servidores públicos que participarão de uma reunião em outro órgão. Certamente, é mais econômico lançar mão dessa opção do que manter um carro de frota própria, com seu motorista ocioso a maior parte do tempo. Em suma, vivemos atualmente na era da customização e nesse sentido, cada vez mais, teremos “empresas” especializadas na integração e entrega de serviços com a maior adequação possível dada as características de seus clientes, a exemplo do que fazem aplicativos como Uber e iFood, dentre outros. Em termos da Administração Pública, já existem iniciativas nesse sentido, como as contratações de serviços de facilities por organizações da Administração Direta e Indireta, além do TáxiGov, aplicativo de transporte para funcionários públicos, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

## **8-Quais os requisitos para uma terceirização bem-feita, no contexto da Administração Pública?**

**Hélio Janny Teixeira** - A motivação para estudar a possibilidade da terceirização de um serviço ou atividade nasce de duas questões principais: em primeiro lugar, a existência de capacidade da organização para desenvolver autonomamente o serviço ou se necessita recorrer ao apoio de terceiros. A avaliação não deve se restringir à simples disponibilidade de servidores: ela deve considerar as competências existentes na organização e o domínio do conhecimento e das habilidades requeridos, assim como os equipamentos, instalações e demais recursos. Em segundo lugar, a relação custo-benefício, quando você compara o custo da contratação de serviços junto a terceiros com os resultados alcançados se a atividade for desenvolvida internamente e também deve ser verificado o diferencial de qualidade. Deve-se considerar nessa análise os custos de toda a cadeia produtiva que determina o custo total. Quando os processos são executados diretamente, os custos incorridos não se restringem àqueles que podem ser contabilizados a partir do recurso aplicado diretamente em sua produção, pois também podem ocorrer despesas com transporte, armazenagem e execução.

Deve ser ressaltado também o custo de oportunidade: as equipes técnicas e os recursos materiais que estarão sendo absorvidos numa determinada atividade poderiam estar sendo aplicados em outras atividades com maior relevância e, conseqüentemente, gerar um resultado melhor para organização? Estabelecida a motivação, o terceiro passo envolve o estudo da vocação de um processo para ser terceirizado, o que significa definir e aplicar os balizadores que apoiam a definição de prioridades para terceirizar em função da facilidade de implementá-la internamente. Deve ser analisada a conveniência e oportunidade da terceirização de cada um dos processos. Para

avaliar essa vocação para terceirizar, temos que estabelecer critérios e pesos para estabelecer uma hierarquia. Quando penso nos critérios, há pelo menos quatro dimensões a serem consideradas: qualidade, custo, risco e, finalmente, oportunidade. Em função deste estudo posso encontrar, por exemplo, atividades com alta vocação para terceirização, mas que exigem baixo esforço de estruturação, pois o mercado oferece soluções satisfatórias, sem resistências culturais internas. Baixa vocação envolve estruturar algo que não está estruturado, o mercado precisa ser desenvolvido e tem muita resistência.

Normalmente, a decisão de terceirizar está pautada na redução de custos, no aumento do nível de qualidade e na possibilidade de liberar pessoas para atividades estratégicas da organização. Porém, embora importantes, estes não devem ser considerados os únicos fatores a serem avaliados, pois o sucesso de um processo de terceirização depende, principalmente, do alinhamento à estratégia organizacional. Também são fatores críticos de sucesso do processo de terceirização, notadamente na Administração Pública:

- o conhecimento do trabalho a ser executado por terceiros; para tanto, é muito importante que o processo esteja devidamente estruturado, de modo a estabelecer adequadamente as interfaces entre a empresa contratada e a contratante;
- a especificação correta do serviço a ser realizado por terceiros;
- a identificação da legislação vigente, bem como das normas e diretrizes referentes à atividade que se pretende terceirizar;
- a definição de critérios e procedimentos para controle e acompanhamento do contrato: metas, prazos e nível de qualidade, dentre outros;
- um contrato de prestação de serviços perfeitamente definido; e
- a definição de critérios de seleção dos prestadores de serviços, de modo a garantir que os “qualificados” sejam efetivamente os mais adequados para a prestação do serviço.



### **9-Que experiências ou boas práticas de terceirização você destacaria na Administração Pública brasileira?**

**Hélio Janny Teixeira** – Há muitas experiências bem-sucedidas nas várias esferas de federação, desde a operação de radares, nos municípios, e recentemente, o TáxiGov do governo federal. Vou detalhar uma experiência que não é nova, mas tem evoluído desde 1995, no Estado de São Paulo, denominada Cadastro de Serviços Terceirizados (CADTERC). Envolve a iniciativa de formatar um padrão a ser seguido para contratar serviços comuns e com isso, permitir a compra descentralizada por todos os órgãos da Administração Pública. É seguida a mesma especificação do serviço e não há centralização de compras, mas sim uma centralização dos sistemas e dos referenciais que envolvem pontos como: especificações técnicas, qualidade de serviço, estudo das formas de precificação e levantamento do custo de composição para determinar quanto custa cada componente, até chegar ao custo total. A partir do padrão de serviço, os custos são modelados como algo privado. O objetivo é determinar qual o seria o custo do fornecimento, atendendo à especificação definida para um determinado serviço terceirizado. O propósito é determinar o preço justo como o máximo de contratação de serviço: um preço que possa remunerar adequadamente e atender os níveis de serviços definidos segundo os padrões de qualidade requeridos pelos órgãos públicos.

São elaborados Cadernos contendo todas as especificações de serviço, em conjunto com seus respectivos componentes de custos, são utilizados pelos órgãos públicos como base para compor seus editais de licitação. Quando se lança um edital, a contratação deve ser aberta na forma de pregão com menor preço, uma vez que a qualidade desejada já está prevista: o preço do constante do Caderno é a referência e também serve para acompanhamento do comportamento dos preços negociados. Além de um acompanhamento periódico da evolução dos preços médios das contratações e da atualização da legislação de referência, há um aprimoramento contínuo dos estudos sobre os serviços terceirizados, seja em termos de melhores especificações ou das premissas de cálculo, de modo a manter o serviço atualizado e coerente com o observado no mercado. Há um acompanhamento dos resultados gerados pelo Caderno para verificar o que pode ser corrigido e aprimorado.

#### **Hélio Janny Teixeira**

Bacharel em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia Administração e Contabilidade -FEA-USP (1971); Bacharel em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1972); Mestre em Administração pela Faculdade de Economia Administração e Contabilidade FEA-USP (1979); Doutor em Administração pela Faculdade de Economia Administração e Contabilidade FEA-USP (1985) e Livre Docente em Administração pela Faculdade de Economia Administração e Contabilidade FEA-USP (2001). Professor associado da Universidade de São Paulo. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Geral, atuando principalmente nos seguintes temas: administração geral, administração pública, gestão pública, gestão e empresas estatais.

#### **Ciro Campos Christo Fernandes**

Servidor público da carreira dos Gestores Governamentais da Administração Federal. Pesquisador e professor do Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Doutor em Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação

Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV) e bacharel em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desde 1990, ocupou diversos cargos na Administração Federal, dentre os quais os de assessor e diretor na Secretaria de Gestão Pública, assessor do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação e assessor especial no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).


◀ Entrevista sobre padronização em Compras Públicas com o professor Flávio Amaral Garcia

Entrevista sobre temas avançados em Pregão Eletrônico com o professor Victor Amorim ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal